

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
sur la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

Le Conseil constitutionnel a été saisi par la Première ministre de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. Il a également été saisi de deux recours d'au moins soixante députés et d'un recours d'au moins soixante sénateurs contre cette loi. Ces recours, qui critiquent la procédure d'adoption de la loi, son absence de sincérité et ses articles 2, 3, 10, 11, 17 et 35, appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

I. Sur la procédure d'adoption de la loi

1. En ce qui concerne le recours à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale

Les sénateurs requérants, membres des groupes politiques « Socialiste, Ecologiste et Républicain », « Communiste républicain citoyen et écologiste » et « Ecologiste - Solidarité et Territoires », soutiennent qu'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale ne constitue pas un véhicule législatif approprié pour procéder à une réforme du système de retraite par répartition. Ils estiment qu'une réforme de cette ampleur n'a pas sa place dans une loi appartenant à la catégorie des lois de financement de la sécurité sociale. Ils relèvent également qu'aucun bouleversement du contexte macroéconomique depuis l'adoption de la loi du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023 ni aucune urgence ne justifient le recours à une loi de financement rectificative. Ils estiment par ailleurs que l'impact financier des mesures que comporte la loi déferée sur les comptes de la sécurité sociale en 2023 serait négligeable. Ils déduisent de ces constats que le recours irrégulier à un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale n'aurait eu d'autre objet que de permettre au Gouvernement de faire adopter une réforme sociale majeure en bénéficiant des conditions d'examen dérogatoires prévues à l'article 47-1 de la Constitution, au prix d'une atteinte portée aux droits du Parlement. Ils vous invitent par conséquent à juger que le choix de recourir à un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale a constitué un détournement de procédure.

Les députés membres du groupe « Rassemblement national », auteurs de la première saisine, les rejoignent dans cette critique. S'appuyant sur les travaux préparatoires à l'adoption de la loi organique du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, ils ajoutent que l'intention du législateur organique était de réserver l'adoption de cette catégorie de textes à des circonstances exceptionnelles, telles qu'un changement de Gouvernement, une modification importante et brutale de la situation sanitaire du pays ou une dérive des finances sociales justifiant l'adoption de mesures d'urgence.

Les députés membres des groupes « La France insoumise – Nouvelle Union Populaire écologique et sociale », « Socialistes et apparentés (membres de l’intergroupe NUPES) », « Ecologiste – NUPES » et « Gauche démocrate et républicaine – NUPES », auteurs de la seconde saisine, soulèvent le même grief. Ils notent que le recours à une loi ordinaire avait toujours été privilégié, dans le passé, pour procéder à une réforme des retraites. Ils rappellent aussi qu’en créant, en 1996, les lois de financement de la sécurité sociale, le législateur organique avait entendu éviter que celles-ci ne se transforment en des « lois portant diverses dispositions d’ordre social ». Ils déplorent enfin le fait que le recours à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale ait permis au Gouvernement d’échapper à l’obligation d’élaborer une étude d’impact et privé les parlementaires de l’avis du Conseil d’Etat.

En l’espèce, toutefois, aucun détournement de procédure ne saurait être identifié.

Si vous n’avez jamais censuré pour ce motif une loi dans son ensemble ou une disposition d’une loi qui vous était déférée dans le cadre du contrôle que vous exercez en application de l’article 61 de la Constitution, il est vrai que vous ne refusez pas, par principe, de faire porter votre contrôle sur un éventuel détournement de procédure (décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986, cons. 8).

Accueillir la critique des députés et sénateurs requérants supposerait toutefois de constater que le Gouvernement aurait délibérément eu recours à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour faire adopter une réforme qu’il savait ne pas relever de cette catégorie particulière de lois, afin d’éluder les règles de la procédure parlementaire de droit commun. Ceci impliquerait d’établir, d’abord, que le véhicule législatif choisi était inapproprié et, dans cette hypothèse, que le Gouvernement en aurait eu conscience.

La première question consiste par conséquent à déterminer si les dispositions du projet de loi, à tout le moins celles qui constituent le cœur de la réforme, relevaient du domaine de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale, tel qu’il est défini par les dispositions des articles L.O. 111-3-9 à L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale, adoptées sur le fondement du dix-neuvième alinéa de l’article 34 de la Constitution.

A cet égard, et contrairement à ce qui est soutenu, il convient d’abord de souligner qu’aucune de ces dispositions constitutionnelles et organiques ne subordonnent l’adoption d’une loi de financement rectificative à une condition d’urgence, à la survenance de circonstances exceptionnelles ou à l’apparition de déséquilibres budgétaires majeurs.

S’agissant des dispositions obligatoires, l’article L.O. 111-3-11 du code de la sécurité sociale prévoit que « *La loi de financement rectificative : / 1° Rectifie les prévisions de recettes et les tableaux d’équilibre des régimes obligatoires de base, par branche, ainsi que des organismes concourant au financement de ces régimes ; / 2° Rectifie les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base, par branche, l’objectif national de dépenses d’assurance maladie de l’ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que leurs sous-objectifs approuvés dans la précédente loi de financement de la sécurité sociale ; / 3° Rectifie l’objectif assigné aux organismes chargés de l’amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve à leur profit* ».

Tel était l’objet des articles 4 et 5 du projet de loi, devenus les articles 7 et 8 de la loi adoptée. L’article 4 rectifiait ainsi le tableau d’équilibre par branche figurant à l’article 23 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, en portant le solde de la branche vieillesse de -3,6 milliards d’euros à -3,9 milliards d’euros, le

solde de la branche maladie de -7,1 milliards d'euros à -7,2 milliards d'euros et le solde de la branche autonomie de -1,2 milliard d'euros à -1,3 milliard d'euros, ce qui avait pour effet de porter le solde toutes branches (hors transferts entre branches) de -8,4 milliards d'euros à -8,8 milliards d'euros et le solde toutes branches (hors transferts entre branches) y compris « Fonds de solidarité vieillesse » de -7,1 milliards d'euros à -7,5 milliards d'euros, soit un accroissement du solde négatif de 400 millions d'euros environ. Le projet de loi procédait ainsi à des rectifications de la nature de celles prévues par l'article L.O. 111-3-11, sans que les parlementaires requérants puissent utilement se prévaloir – à supposer cette appréciation exacte – que de telles rectifications ne seraient pas majeures.

L'article 5 du projet de loi ne modifiait certes pas, pour le reste, l'objectif d'amortissement de la dette sociale par la Caisse d'amortissement de la dette sociale, qui demeure de 17,7 milliards d'euros, ni les prévisions de recettes par catégorie affectées au Fonds de réserve pour les retraites et les prévisions de recettes par catégorie mises en réserve par le Fonds de solidarité vieillesse, qui demeurent de 0 euro. Mais il va de soi que l'article L.O. 111-3-11 du code de la sécurité sociale doit être interprété comme ne prescrivant la rectification des prévisions et objectifs qu'il énumère que dans la mesure où de telles rectifications sont nécessaires.

En ce qui concerne le domaine facultatif de la loi de financement rectificative, il résulte des termes mêmes du 1^o de l'article L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale, dans leur rédaction issue de l'article 1^{er} de la loi n^o 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, que trouvent leur place au sein d'une telle loi, sur le fondement de ces dispositions, toutes les mesures « *ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit (...) ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes* ». Ces dispositions se bornent à exiger que de telles mesures d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale aient un effet sur les recettes, l'amortissement, la dette ou les dépenses dès l'exercice en cours, sans préjudice d'éventuels effets sur les années ultérieures ; elles n'exigent pas, en revanche, que l'effet en recettes ou en dépenses soit, pour reprendre les adjectifs utilisés par les parlementaires requérants, « important », « majeur » ou « substantiel », c'est-à-dire qu'il ait pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. L'absence d'une telle restriction de champ dans le texte de la loi organique apparaît d'autant plus clairement que les 5^o et 6^o du même article subordonnent l'inscription en loi de financement rectificative d'autres mesures à la condition qu'elles aient, selon le cas, « *pour effet* » ou « *pour objet ou pour effet* » de « *modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale* ». Ainsi, le caractère certain de l'effet, quelle que soit son ampleur, d'une mesure en recettes ou en dépenses au titre de l'année en cours suffit à justifier sa place dans une loi de financement rectificative.

S'il est incontestable que l'intention originelle du législateur organique, telle qu'elle s'est exprimée au cours des travaux préparatoires à l'adoption de la loi organique n^o 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale¹, était de réserver les mesures susceptibles de figurer dans une loi de financement de l'année ou une loi de financement rectificative aux dispositions affectant directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base, ainsi qu'en témoigne la lettre du paragraphe III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, dans sa version issue de cette loi organique, et si vous aviez par conséquent jugé, au considérant 7 de votre décision n^o 96-379 DC du 16 juillet 1996, que « *cette (...) condition impliqu[ait] que les dispositions en cause concernent, selon les*

¹ Cf. en particulier le rapport n^o 375 (1995-1996), enregistré le 22 mai 1996, fait au nom de la commission des lois par M. Patrice Gélard, sénateur, p. 47

termes de la Constitution, 'les conditions générales de l'équilibre financier' de la sécurité sociale », l'article 1^{er} de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a modifié l'article L.O. 111-3 dans le sens d'un élargissement du domaine facultatif des lois de financement à toutes les dispositions « *ayant un effet* » sur les recettes ou les dépenses, sans qu'il ne soit plus exigé que cet effet affecte directement l'équilibre financier de la sécurité sociale. Votre décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 relative à cette loi organique a par conséquent cessé de mentionner l'exigence d'une incidence sur les conditions générales de l'équilibre financier (cons. 11), le commentaire aux cahiers de cette décision ayant relevé que la détermination du contenu facultatif des lois de financement de la sécurité sociale était à la fois plus complexe et plus large qu'auparavant. Enfin, l'examen des travaux préparatoires à l'adoption de la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, en particulier le rapport fait par M. Thomas Mesnier, député², achèvent de convaincre que le législateur organique a définitivement abandonné l'idée de restreindre les mesures susceptibles de figurer dans le domaine facultatif d'une loi de financement. Après avoir rappelé la modification opérée en 2005, ce rapport souligne que « *la notion d'affectation directe a (...) disparu* » et il relève que, « *s'il faut que l'incidence financière soit certaine, elle peut être limitée* », avant de conclure que « *les contours du domaine facultatif des lois de financement dessinés* » par les dispositions issues de la réforme de 2005 « *montrent (...) une conception très large des lois de financement* ».

En l'espèce, il n'est ni démontré ni même soutenu par les parlementaires qui vous saisissent que l'essentiel des dispositions du projet de loi, eu égard à leur date d'entrée en vigueur, fixée au 1^{er} septembre 2023, et à leur effet certain sur les recettes et les dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale en 2023, n'auraient pas trouvé leur place en loi de financement rectificative. Il en va ainsi, de manière emblématique, des dispositions de l'article 7 du projet de loi relevant de deux années l'âge d'ouverture des droits à la retraite au rythme de trois mois par génération.

Par ailleurs, la seule circonstance que les précédentes réformes des retraites aient été adoptées dans le cadre de lois ordinaires ne saurait de toute évidence faire la preuve que la présente réforme ne pouvait figurer dans un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

Enfin, c'est vainement que les requérants invoquent l'impossibilité de faire adopter dans une loi de financement de la sécurité sociale une réforme « majeure ».

Indépendamment de l'incertitude qui entourerait les critères permettant de qualifier une réforme législative de « majeure », et à supposer même que la loi déferée réponde à cette qualification, alors qu'elle se borne à modifier certains paramètres du système de retraite par répartition, sans en modifier les fondements ou l'architecture, il est observé que vous n'avez jamais censuré une disposition législative ou un ensemble de dispositions législatives figurant dans une loi de finances, une loi de finances rectificative, une loi de financement de la sécurité sociale ou une loi de financement rectificative au seul motif que la réforme que cette loi comporte aurait été d'une ampleur trop importante.

Parmi de nombreux exemples de dispositions introduites par des lois de financement de la sécurité sociale qui auraient pu prétendre à la qualification de réforme d'ampleur sans que vous ayez trouvé matière à censure, il est ainsi permis de mentionner la création, par la loi de

² Rapport n° 4378 et 4379 du 15 juillet 2021 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

financement de la sécurité sociale pour 2004³, de la tarification à l'activité pour les établissements de santé, la création de la protection maladie universelle par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016⁴, l'intégration des travailleurs indépendants relevant précédemment du régime social des indépendants (RSI) dans le régime général et la suppression par voie de conséquence du RSI par l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018⁵, cette dernière réforme ayant été désignée comme « *l'une des plus importantes réformes d'organisation de la sécurité sociale de ces dernières années* » dans le rapport d'information n° 661 (2018-2019) que M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, a fait le 10 juillet 2019 au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des affaires sociales.

A cet égard, il est notable que, par votre décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2018, vous avez écarté le grief tiré de ce que la réforme de la protection sociale des travailleurs indépendants à laquelle procédait l'article 15 de la loi déferée aurait été, comme le soutenaient certains parlementaires, « *d'une ampleur trop importante pour être débattue dans les délais d'examen d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale* », et jugé que la procédure d'adoption de cet article n'avait pas méconnu les exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité du débat parlementaire (paragr. 22 à 25).

De la même manière, nombre de lois de finances et de lois de finances rectificatives ont porté des réformes fiscales de grande ampleur, en matière de fiscalité locale notamment, sans que vous ayez jamais considéré que de telles réformes, qui ne relèvent pas du domaine exclusif des lois de finances, n'auraient pas trouvé leur place dans ces lois, quels que soient leurs conséquences financières et les changements qu'elles impliquaient pour les redevables de l'impôt.

Ainsi, l'idée que des lois financières ne constitueraient pas des vecteurs appropriés pour faire adopter des réformes législatives d'ampleur ne trouve pas d'écho dans votre jurisprudence, qui porte au contraire trace de ce qu'un tel grief ne saurait être accueilli.

En définitive, ayant décidé, dans l'exercice de la compétence que lui donne l'article 20 de la Constitution pour déterminer et conduire la politique de la Nation, de faire adopter au cours de l'année 2023 des mesures destinées à prévenir la dégradation prévisible de l'équilibre du système de retraite par répartition, le Gouvernement était fondé à considérer qu'aucune règle constitutionnelle ou organique ni aucun principe ne faisaient obstacle à ce qu'il apportât des réponses à cette difficulté de financement dans une loi de financement rectificative de la sécurité sociale, de manière cohérente avec l'objectif qu'il s'est assigné que cette réforme produise ses premiers effets dès l'année 2023.

Aussi le grief tiré d'un détournement de procédure doit-il être écarté de même que, par voie de conséquence et en tout état de cause, le grief tiré de l'absence d'étude d'impact.

³ Loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004.

⁴ Article 59 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

⁵ Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

2. En ce qui concerne la mise en œuvre des règles encadrant l'examen des lois de financement de la sécurité sociale

Les sénateurs requérants soutiennent, à titre principal, que les délais prévus à l'article 47-1 de la Constitution pour l'adoption des lois de financement de la sécurité sociale ne sont pas applicables aux lois de financement rectificatives. Subsidiairement, ils considèrent que ces délais ne pouvaient en l'espèce être appliqués lors de l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, en l'absence d'urgence à faire adopter une réforme des retraites et de toute menace sur l'équilibre de la sécurité sociale.

Ils sont rejoints dans cette critique par les députés auteurs de la première saisine et par les députés auteurs de la seconde saisine. Ces derniers soulignent que la raison d'être des délais d'examen mentionnés aux articles 47 et 47-1 de la Constitution est de permettre qu'interviennent en temps utile, et plus spécialement avant le début d'un exercice, les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale, ce qu'il conviendrait d'entendre comme des mesures « vitales ». Ils contestent également le fait que le Gouvernement aurait été dans l'obligation de transmettre le projet de loi au Sénat dès l'expiration du délai d'examen de vingt jours imparti à l'Assemblée nationale par le deuxième alinéa de l'article 47-1 de la Constitution.

Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

En premier lieu, et contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, les délais mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article 47-1 de la Constitution trouvent à s'appliquer aux lois de financement rectificatives de la sécurité sociale.

D'une part, si la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 a prévu, par des dispositions qui figurent aujourd'hui au dernier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, que les délais d'examen des lois de financement de la sécurité sociale prévus par cet article « *sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session* », c'est précisément, comme le confirment les travaux préparatoires à l'adoption de cette loi constitutionnelle⁶, pour tenir compte de l'éventualité d'un examen en cours d'année d'une loi de financement rectificative et, plus précisément, permettre la suspension des délais pendant la période de l'intersession estivale, c'est-à-dire pendant la période séparant la clôture de la session ordinaire, fixée au dernier jour ouvrable de juin par l'article 28 de la Constitution, et l'ouverture de la session ordinaire, fixée au premier jour ouvrable d'octobre par le même article.

D'autre part, il résulte des termes mêmes de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, dans leur rédaction issue de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, que les lois de financement rectificatives « *ont le caractère de loi de financement de la sécurité sociale* ». Si vous avez jugé que, bien que les lois de règlement aient le caractère de lois de finances, l'ensemble des règles relatives à l'élaboration des lois de finances ne les concernaient pas, en particulier, les délais et sanctions posés par l'article 47 de la Constitution et par l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983, cons. 3 ; décision n° 85-190 DC du 24 juillet 1985, cons. 1 à 3), vous avez néanmoins admis d'appliquer les délais prévus à l'article 47 de la Constitution aux lois de finances rectificatives (décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, cons. 3). Le constituant s'étant inspiré du régime applicable aux lois de finances pour définir le régime applicable aux lois de

⁶ Cf. en particulier le rapport n° 188 (1995-1996) de M. Patrice GÉLARD, fait au nom de la commission des lois, déposé le 31 janvier 1996, sur le projet de loi constitutionnelle, p. 46.

financement de la sécurité sociale, il ne saurait en aller différemment, par conséquent, pour les lois de financement rectificatives.

En second lieu, le Gouvernement était fondé à faire application de ces règles particulières d'examen à la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 et, notamment, à saisir le Sénat dès l'expiration du délai de vingt jours imparti à l'Assemblée nationale pour se prononcer en première lecture.

D'une part et dès lors que, pour les raisons qui ont été précédemment exposées, le Gouvernement était fondé à modifier les règles applicables au système de retraite par répartition en recourant à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale, eu égard à l'effet des mesures que contenait le projet de loi sur les recettes et les dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale au titre de l'année en cours, les délais prévus aux deuxième et troisième alinéas de l'article 47-1 de la Constitution devaient être respectés, sans que les parlementaires requérants puissent utilement se prévaloir de l'absence d'urgence ou de l'absence de nécessité d'assurer la continuité de la vie de la Nation.

D'autre part, aux termes du deuxième alinéa de l'article 47-1 de la Constitution : « *Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat (...)* ». L'emploi du présent de l'indicatif ayant valeur impérative (décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008, cons. 17), vous analysez naturellement ces dispositions comme posant des « *prescriptions* » à l'attention du Gouvernement (décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, cons. 5).

Vous avez certes jugé, à l'occasion de l'examen d'une loi de finances rectificative, que « *le fait pour le Gouvernement de ne pas déférer immédiatement à ces prescriptions et de laisser ainsi l'Assemblée nationale statuer sur un projet dont elle n'a pas été dessaisie, ne constitue (...) une irrégularité de nature à vicier la procédure législative que s'il a pour conséquence de réduire le délai dont dispose le Sénat en vertu du deuxième alinéa de l'article 47 de la Constitution, pour statuer en première lecture* » (même décision).

Cependant, outre que cette décision ne fait qu'admettre qu'une absence de transmission immédiate puisse ne pas être irrégulière dans certaines circonstances, sans imposer cette temporisation, il est manifeste, en l'espèce, que le Gouvernement ne pouvait laisser l'examen du projet de loi suivre son cours sans prendre le risque de réduire le délai d'examen de quinze jours imparti au Sénat et de porter ainsi atteinte aux droits des membres de la seconde assemblée saisie.

En effet, à l'expiration du délai de vingt jours qui lui était imparti, soit le 17 février 2023 à minuit⁷, l'Assemblée nationale examinait seulement les articles additionnels après l'article 2 du projet de loi, lequel comportait 20 articles avant son examen en commission. Il restait, à cet instant, 7 024 amendements à étudier. Par comparaison, 2 199 amendements avaient pu être examinés depuis le début de l'examen du projet de loi en séance publique, au cours de neuf journées, les 6, 7, 8, 10, 13, 14, 15, 16 et 17 février. Le nombre d'articles et d'amendements restant à examiner était par conséquent bien trop important pour laisser le débat parlementaire aller à son terme à l'Assemblée nationale, sans compromettre celui qui devait avoir lieu au Sénat.

⁷ Ce délai avait démarré le 29 janvier 2023, c'est-à-dire, selon l'usage, au lendemain de l'envoi par la Première ministre à la présidente de l'Assemblée nationale de la lettre lui communiquant les dernières annexes au projet de loi, qui avait lui-même été enregistré sur le bureau de l'Assemblée nationale le 23 janvier 2023.

3. En ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution

Les députés auteurs des deux saisines soutiennent que la Première ministre ne pouvait engager la responsabilité de son Gouvernement sur l'ensemble du texte du projet de loi lors de la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire, sans méconnaître les dispositions de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, lesquelles imposaient un vote par parties.

Il ne fait aucun doute que ce grief devra être écarté.

D'une part, selon le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution : « *Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent (...)* ». L'exercice de la prérogative ainsi conférée au Premier ministre n'est soumis à aucune autre condition que celles posées par ces dispositions (décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, cons. 6 ; décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, paragr. 3 ; décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, paragr. 6).

D'autre part, aux termes du troisième alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux Assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement* ». Il résulte de ces dispositions que, dans le cas où la commission mixte paritaire est parvenue à un accord et où le texte élaboré par cette commission est soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées, aucun amendement autre que ceux présentés ou acceptés par le Gouvernement n'est plus recevable.

Dans ces conditions, et ainsi que le prévoient d'ailleurs les alinéas 2 et 3 de l'article 113 du règlement de l'Assemblée nationale et l'alinéa 12 du règlement du Sénat, il revient à chacune de ces assemblées de se prononcer par un vote unique sur l'ensemble du texte élaboré par la commission mixte paritaire, sans qu'y fassent obstacle les dispositions du paragraphe II de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, lesquelles subordonnent la mise en discussion devant une assemblée des dispositions d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale relatives aux dépenses à l'adoption par la même assemblée de la partie du même projet comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général.

Dès lors, la Première ministre pouvait, au stade de la lecture du texte élaboré le 16 mars 2023 par la commission mixte paritaire et modifié par un amendement de coordination présenté par le Gouvernement⁸, engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote de l'ensemble du projet de loi.

Ces motifs sont d'ailleurs analogues à ceux qui vous ont conduits à juger, au paragraphe 9 de votre décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, que la Première ministre avait pu régulièrement engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote de l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, au stade de la lecture définitive. Vous aviez en effet relevé que dans le cas, qui était celui de l'espèce, où la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à l'adoption d'un texte commun et où le Sénat a rejeté en nouvelle lecture le texte qui lui était soumis, l'Assemblée nationale ne peut adopter que le dernier texte voté par elle, aucun amendement n'étant plus recevable à ce stade de la procédure.

⁸ Amendement n° 1 à l'article 6 du projet de loi, présenté le 16 mars 2023, actualisant l'annexe A au projet de loi.

4. En ce qui concerne la clarté et la sincérité du débat parlementaire

S'agissant de la procédure de sélection des motions référendaires à l'Assemblée nationale

Les députés auteurs de la seconde saisine observent qu'en présence de motions référendaires concurrentes, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale a décidé qu'il serait procédé à un tirage au sort pour déterminer celle de ces motions qui serait soumise au vote des députés. Ils estiment qu'une pondération aurait dû être appliquée à chaque motion préalablement au tirage au sort, afin de prendre en compte leur représentativité. Ils invoquent en conséquence une méconnaissance des principes de libre exercice du mandat parlementaire et d'égalité entre députés.

Ces griefs ne pourront qu'être écartés.

Il résulte de l'examen des travaux parlementaires et du courrier adressé au Conseil constitutionnel par la présidente de l'Assemblée nationale, en réponse à la demande que celui-ci lui a adressée, que trois motions ont été déposées par des députés en vue de proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, sur le fondement du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

Une première motion a été déposée le 23 janvier 2023 à 20 heures 10 par M. André Chassaing, Mme Mathilde Panot, M. Boris Vallaud, Mme Cyrielle Chatelain et quatre-vingt-quatorze de leurs collègues des groupes « La France insoumise – Nouvelle Union Populaire écologique et sociale », « Socialistes et apparentés (membres de l'intergroupe NUPES) », « Ecologiste – NUPES » et « Gauche démocrate et républicaine – NUPES ».

La deuxième motion a été présentée le 24 janvier 2023 à 18 heures par Mme Marine Le Pen et cinquante-neuf de ses collègues du groupe « Rassemblement national ».

La Conférence des présidents de l'Assemblée nationale s'est réunie le 31 janvier 2023 afin d'arrêter une procédure destinée à assurer le respect des dispositions de l'alinéa 1 de l'article 122 du règlement de l'Assemblée nationale, selon lequel : « *Lors de la discussion d'un projet de loi portant sur un objet mentionné à l'article 11, alinéa 1, de la Constitution, il ne peut être présenté qu'une seule motion tendant à proposer de soumettre ce projet au référendum* ». Au cours de cette réunion, la Conférence des présidents a, par un vote majoritaire, arrêté deux décisions. Elle a décidé, d'une part, que chaque motion déposée serait enregistrée et, d'autre part, qu'un tirage au sort serait organisé pour départager les motions concurrentes. Il a été procédé à un tirage au sort et c'est la motion présentée par le groupe « Rassemblement national » qui a été tirée au sort.

Le 6 février 2023 à 15 heures, soit peu de temps avant la mise aux voix de la motion référendaire présentée par le groupe « Rassemblement national », une troisième motion référendaire a été présentée par M. Charles de Courson et cinquante-sept députés appartenant aux groupes « Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires », « La France insoumise – Nouvelle Union Populaire écologique et sociale », « Socialistes et apparentés (membres de l'intergroupe NUPES) », « Ecologiste – NUPES », « Gauche démocrate et républicaine – NUPES » et « Les Républicains ». Cette motion a été enregistrée mais aucun nouveau tirage au sort n'a été effectué.

Après discussion au cours de la séance publique du 6 février 2023, la motion référendaire présentée par les députés du groupe « Rassemblement national » a été rejetée à la majorité des suffrages exprimés (101 voix pour l'adoption et 272 voix contre).

Il ne résulte pas de la procédure qui a ainsi été définie et mise en œuvre que des exigences constitutionnelles auraient été méconnues. Aucune atteinte n'a été portée au respect de la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat (décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018, paragr. 3), au respect de l'égalité entre les groupes parlementaires (décision n° 2013- 664 DC du 28 février 2013, cons. 4) ou aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire (décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 4 ; décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 5). En particulier, dans le silence du règlement de l'Assemblée nationale sur les modalités de départage de motions tendant aux mêmes fins, il était loisible à la Conférence des présidents, suivant en cela une pratique établie, de procéder par voie de tirage au sort, sans qu'il soit tenu compte du nombre des signataires des motions. Enfin et en tout état de cause, aucune méconnaissance du principe d'égalité entre parlementaires ne saurait être constatée en l'absence de différence de traitement, chaque député ayant eu toute liberté pour déposer une motion référendaire, signer une motion déposée par un ou plusieurs de ses collègues et voter pour ou contre la motion qui a en définitive été mise aux voix.

S'agissant des conditions d'examen du projet de loi devant le Sénat

Les sénateurs requérants critiquent le recours qui a été fait, lors de l'examen du projet de loi au Sénat, à de multiples instruments de procédure qui, bien qu'ils soient tous prévus par la Constitution ou le règlement du Sénat, auraient en l'espèce été utilisés dans le seul but de « contraindre le Parlement » à l'adoption du texte. Ils mentionnent, en particulier, le recours à la procédure de clôture des débats, l'appel en priorité d'amendements qui aurait fait « tomber » plus de mille autres amendements, l'irrecevabilité opposée par le Gouvernement à des amendements n'ayant pas été examinés par la commission saisie au fond, l'exception d'irrecevabilité n° 4764 opposée à tort à des sous-amendements à l'amendement n° 4762 et le recours au vote bloqué. Si ces parlementaires admettent que la mise en œuvre de chacune de ces procédures, prise isolément, ne serait pas nécessairement de nature à entraîner une déclaration d'inconstitutionnalité, ils font cependant valoir que leur accumulation a porté une atteinte manifeste et substantielle aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Toutefois, aucune exigence constitutionnelle n'a en l'espèce été méconnue du fait de l'utilisation des procédures tendant à accélérer les débats ou à tenir compte de stratégies d'obstruction parlementaire ayant pour but d'empêcher le Sénat d'examiner l'ensemble du texte du projet de loi dans le délai constitutionnel de quinze jours qui lui était imparti.

En premier lieu, il ne résulte pas de l'examen des travaux parlementaires et des informations portées à la connaissance du Conseil constitutionnel par le président du Sénat et par la présidente de sa commission des affaires sociales que l'application des dispositions de l'article 38 du règlement du Sénat permettant la clôture de la discussion aurait méconnu les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire (décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, cons. 32) ni, en tout état de cause, qu'elle aurait été irrégulière. A chaque reprise, au moins deux orateurs d'avis contraire ont pu intervenir dans la discussion avant que la clôture ne soit proposée et le président de séance a veillé, dans le débat sur la proposition de clôture, à ce que l'orateur de chaque groupe le demandant puisse s'exprimer, sans jamais que la durée de son intervention ne soit limitée.

En deuxième lieu, il ne résulte pas davantage des éléments qui vous sont soumis que l'application des dispositions de l'alinéa 6 de l'article 44 du règlement du Sénat relatives à

l'adoption de demandes de priorité aurait privé d'effet, en faisant « tomber » irrégulièrement des amendements, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire qui doivent être respectées dans ce cas (décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, cons. 41 et 42). Si, comme l'indique le Président du Sénat, 1 300 amendements n'ont pas eu à être examinés en raison de l'adoption de demandes de priorité relatives à trois amendements avec lesquels ils étaient incompatibles, les sénateurs requérants n'établissent pas en quoi l'application des dispositions de l'alinéa 6 de l'article 44 du règlement du Sénat aurait été irrégulière. Ils ne précisent d'ailleurs pas, en en donnant le numéro, quel amendement aurait été irrégulièrement écarté de la discussion. En outre, il ressort des termes du courrier que le Président du Sénat vous a adressé que les sénateurs avaient été préalablement informés, par la présidente de commission ou le président de séance, des effets de l'adoption des amendements appelés en priorité, afin de garantir la clarté des débats parlementaires. Enfin et à supposer même que certains amendements soient « tombés » irrégulièrement, ainsi qu'il est soutenu, cette circonstance n'entacherait pas de nullité la procédure législative, eu égard aux conditions générales du débat et alors qu'aucune indication ne vous est fournie sur le contenu des amendements dont il s'agit (décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, cons. 22).

En troisième lieu, c'est vainement que les sénateurs requérants critiquent l'exception n° 4764 opposée le 8 mars 2023 par Mme Elisabeth Doineau, rapporteure générale, et par M. René-Paul Savary, sénateur, au nom de la commission des affaires sociales, tendant à faire constater, en application de l'article 44 *bis* du règlement du Sénat, l'irrecevabilité des sous-amendements à l'amendement n° 4762 présenté le 8 mars 2023 par M. Savary et Mme Doineau, lequel se rapportait à l'article 7 du projet, devenu l'article 10 de la loi déferée, ayant pour objet de reculer l'âge de départ à la retraite et d'accélérer l'augmentation de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Ces centaines de sous-amendements stéréotypés, qui n'avaient d'autre objet que de créer des dérogations par type de profession (« *agents qualifiés de laboratoires dans l'agroalimentaire* », « *opérateurs de la plasturgie* », « *ouvriers qualifiés du travail industriel du cuir* », etc.) ou par pathologies (« *assurés victimes de pasteurellose* », « *assurés victimes de spirochétose à l'exception des tréponématoses* », « *assurés victimes de sulfocarbonisme professionnel* », etc.), ont été regardés comme portant atteinte au principe d'égalité devant la loi et déclarés irrecevables pour ce motif. Si les sénateurs requérants se plaignent de ce que certains de leurs sous-amendements auraient été déclarés irrecevables sans une analyse approfondie et sans justification appropriée, ils s'abstiennent toutefois de donner les références de ces sous-amendements. En outre, et à supposer que certains sous-amendements auraient été déclarés irrecevables à tort, une telle circonstance n'entacherait pas de nullité la procédure législative, eu égard notamment aux conditions générales du débat (décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, cons. 22).

En quatrième lieu, aux termes du deuxième alinéa de l'article 44 de la Constitution : « *Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission* ». Aucune disposition de la Constitution ni aucun principe ne font obstacle à ce que le Gouvernement fasse usage de ces dispositions à l'encontre de sous-amendements qui n'auraient pas été examinés par la commission saisie au fond, dès lors que cet usage ne revêt pas un caractère substantiel entachant de nullité la procédure législative eu égard au contenu des sous-amendements concernés et aux conditions générales du débat (décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, cons. 10 et 11 ; commentaire aux cahiers de la décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009).

En l'espèce, le Gouvernement a fait usage de la faculté que lui confèrent les dispositions du deuxième alinéa de l'article 44 de la Constitution pour s'opposer à l'examen de cent-dix-neuf sous-amendements à l'amendement n° 2132 présenté le 28 février 2023 par M. Savary et Mme Doineau au nom de la commission des affaires sociales et de onze sous-

amendements à l'amendement n° 2138, également présenté le 28 février 2023 par M. Savary et Mme Doineau au nom de la commission des affaires sociales, ces deux amendements portant sur l'article 9 du projet de loi, devenu l'article 17 de la loi déferée, relatif à la prévention de l'usure professionnelle. Il est rappelé que l'amendement n° 2138 tendait à inclure les agents chimiques dangereux parmi les facteurs de pénibilité et que les sous-amendements auxquels le Gouvernement s'est opposé n'avaient aucun effet concret, puisqu'ils se bornaient pour la plupart à illustrer la catégorie des agents chimiques dangereux par des ajouts dépourvus de portée normative (« *dont l'amiante* », « *dont Amino-4 biphényle* », « *dont l'Arséniure de gallium* », etc.). Quant aux sous-amendements à l'amendement n° 2132, ils avaient pour objet de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat la détermination des modalités d'application de l'article 9 du projet de loi qui comportait déjà un tel renvoi au pouvoir réglementaire.

En cinquième lieu, aux termes du troisième alinéa de l'article 44 de la Constitution : « *Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement* ». L'application de ces dispositions ne peut faire obstacle à la discussion de chacune des dispositions du texte sur lequel il est demandé à l'assemblée saisie de se prononcer par un seul vote (décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960, cons. 1). Cette exigence n'a pas été méconnue en l'espèce. Il suffit, pour s'en convaincre, de consulter le compte-rendu de la séance publique du 10 mars 2023⁹. Ce document fait apparaître que la présidente de séance a veillé à ce que, dans le cadre de la procédure de vote unique, les auteurs des amendements conservent leur droit de présenter ces amendements, la commission des affaires sociales et le Gouvernement étant ensuite appelés à donner leur avis, des prises de parole sur les articles ayant en outre été autorisées dans les conditions fixées par la Conférence des présidents, avant qu'il ne soit passé, à l'issue de la présentation des amendements, aux explications de vote et au vote unique sur les articles 9 à 20 modifiés, d'une part, par les amendements retenus déjà votés et, d'autre part, par ceux proposés ou acceptés par le Gouvernement amendements retenus et sur l'ensemble du texte. Ainsi, aucun obstacle n'a été mis à la discussion sur chacune des dispositions du texte inclus dans le périmètre du vote bloqué.

S'agissant des documents joints au projet de loi

Les députés auteurs de la première saisine et les députés auteurs de la seconde saisine reprochent au Gouvernement d'avoir fourni des informations contradictoires, variables et dans l'ensemble insuffisantes sur les effets de la réforme, en particulier en ce qui concerne le nombre d'assurés sociaux éligibles au bénéfice de la retraite minimale à taux plein.

Les députés auteurs de la seconde saisine formulent en outre différentes critiques à l'égard de l'information délivrée par le Gouvernement sur les effets des dispositions du projet de loi, ce dont ils déduisent qu'il aurait été porté atteinte à la sincérité des débats parlementaires. Ils dénoncent ainsi le fait que certaines annexes mentionnées à l'article L.O. 111-4-3 du code de la sécurité sociale n'auraient pas été fournies. Le rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites joint en annexe au projet de loi aurait pris deux fois en compte le surplus de recettes résultant de la mise en œuvre de la réforme. Les fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi auraient aussi été entachées d'erreur ou d'insuffisance. Ainsi, l'évaluation préalable de l'article 7 du projet de loi n'aurait pas précisé les économies par décile de revenu permises par le report de l'âge de départ de soixante-deux à soixante-quatre ans. Elle n'aurait pas davantage mis en lumière les économies réalisées selon le genre des assurés et les dépenses supplémentaires résultant de l'augmentation du chômage des seniors.

⁹ Journal officiel de la République française – Sénat - Compte-rendu intégral de la séance du vendredi 10 mars 2023, p. 2481-2482.

L'incidence de la réforme sur le solde des administrations publiques locales n'aurait pas davantage été précisée. Des reproches analogues sont formulés en ce qui concerne les évaluations préalables de l'article 1^{er}, prévoyant la fermeture de certains régimes spéciaux de retraite, de l'article 2, relatif à la publication par les entreprises d'indicateurs relatifs à l'emploi des seniors, de l'article 8, relatif au dispositif de retraite anticipée pour carrière longue et de l'article 10, qui prévoyait une revalorisation de certaines pensions de retraite.

Aucun de ces reproches n'est fondé.

En premier lieu, le Gouvernement a joint au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, conformément aux dispositions des 1^o et 3^o de l'article L.O. 111-4-3 du code de la sécurité sociale, une annexe présentant des éléments d'information relatifs à l'équilibre des finances sociales et une annexe comportant les documents mentionnés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n^o 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. L'objectif national de dépenses d'assurance maladie n'étant pas modifié par le projet de loi initialement déposé, le Gouvernement n'avait pas, pour le reste, à fournir l'annexe mentionnée au 2^o de l'article L.O. 111-4-3 qui n'a lieu d'être jointe au projet de loi, selon les termes mêmes de ces dispositions, que « *si le projet de loi de financement rectificative prévoit une modification de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, le périmètre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et sa composition en sous-objectifs* ».

En deuxième lieu, les députés auteurs de la seconde saisine n'établissent nullement que le rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, que le Gouvernement a choisi de rendre public en janvier 2023 pour contribuer à éclairer le débat, aurait comporté des « informations erronées » quant à l'évolution du solde du système de retraite au cours des vingt-cinq prochaines années. Les projections et simulations figurant dans ce rapport ont été réalisées à partir des modèles utilisés chaque année pour établir les prévisions financières pluriannuelles des régimes de retraite, sur la base d'hypothèses de productivité de long terme et de chômage de long terme et de sources documentaires qui ont été communiquées en toute transparence. Le Gouvernement observe en outre qu'au cours des travaux parlementaires, de nombreux députés et sénateurs ont pu se saisir des informations figurant dans ce rapport pour mettre en lumière et proposer de corriger certains effets de la réforme, notamment en ce qui concerne les femmes.

En troisième lieu, vous ne pourrez que constater qu'eu égard à leur contenu, les évaluations préalables des articles 1^{er}, 2, 7, 8 et 10 du projet de loi, lesquelles répondent en tout point aux exigences des dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, n'étaient pas manifestement insuffisantes.

En quatrième lieu, la circonstance, à la supposer établie, que des indications chiffrées variables aient été données par des membres du Gouvernement en ce qui concerne la prévision du nombre de bénéficiaires de la retraite minimale à taux plein qui faisait l'objet de l'article 10 du projet de loi, devenu l'article 18 de la loi déferée, n'est en tout état de cause pas susceptible d'avoir entaché d'irrégularité la procédure d'adoption de la loi.

S'agissant de l'application cumulée de plusieurs procédures prévues par la Constitution et les règlements des assemblées en vue d'accélérer l'examen du projet de loi

Les députés auteurs de la première saisine soutiennent que la mise en œuvre cumulative des dispositions de l'article 47-1 et du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution a constitué une entrave au bon déroulement du débat démocratique.

Les députés auteurs de la seconde saisine dénoncent également un « *recours massif, systématique et coordonné* » à tous les instruments de procédure qui étaient susceptibles d'être mis en œuvre, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, pour permettre l'adoption de la loi déferée. A l'instar des sénateurs requérants, ils font valoir que si l'utilisation de chacun de ces instruments pourrait, en temps normal, être jugé conforme à la Constitution, leur usage cumulatif conduit à considérer qu'en l'espèce, la loi déferée a été adoptée dans des conditions ayant fait obstacle à ce que le droit d'amendement des parlementaires puisse s'exercer pleinement, et ce alors même qu'ils avaient soulevé un très grand nombre d'amendements.

Enfin, les députés du groupe « Rassemblement national » reprochent aux députés appartenant à « l'intergroupe Nupes » d'avoir déposé des amendements en nombre manifestement excessif, faisant ainsi obstacle à ce que l'Assemblée nationale puisse se prononcer en première lecture sur l'ensemble des dispositions du projet de loi, notamment sur son article 7.

Ces griefs doivent être écartés.

En premier lieu, le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent certes que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux membres du Parlement par l'article 44 de la Constitution et que, les parlementaires et le Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins. Cette double exigence implique cependant qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits (décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995, cons. 10). Or, en l'espèce, le Gouvernement a été confronté, de la part de certains députés et certains sénateurs, à la mise en place de techniques d'obstruction ayant pour but d'empêcher le Parlement de se prononcer sur l'ensemble des dispositions du projet de loi dans les délais prévus à l'article 47-1 de la Constitution, révélant ainsi un usage manifestement excessif du droit d'amendement.

En deuxième lieu, la circonstance que plusieurs procédures prévues par la Constitution aient été utilisées cumulativement pour accélérer l'examen d'une loi n'est pas, à elle seule, de nature à rendre inconstitutionnelle l'ensemble de la procédure législative ayant conduit à son adoption (décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995, cons. 13 ; décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, cons. 9).

En troisième lieu, vous n'avez jamais jugé contraire à la Constitution la mise en œuvre cumulative des dispositions de ses articles 47 ou 47-1 avec celles du troisième alinéa de son article 49, ainsi que le montrent, en tout dernier lieu, les décisions que vous avez rendues sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022) et sur la loi de finances pour 2023 (décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022).

Enfin, n'est en tout état de cause pas sérieuse la critique émanant des députés auteurs de la première saisine, selon laquelle le Gouvernement devrait être tenu pour responsable de « *l'usage manifestement excessif du droit d'amendement par l'opposition minoritaire des députés de l'intergroupe NUPES* ».

Le Conseil constitutionnel ne pourra donc que rejeter l'ensemble des griefs relatifs à la procédure d'adoption de la loi.

II. Sur la sincérité de la loi

La loi déferée est fondée sur les prévisions macroéconomiques suivantes au titre de l'année 2023 : une croissance du produit intérieur brut de 1%, une hausse des prix à la consommation hors tabac 4,3% et une progression de la masse salariale privée des branches marchandes non agricoles de 5%.

Les députés auteurs de la première saisine estiment que le Gouvernement a eu l'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Ils observent que le Haut Conseil des finances publiques n'a pas été mis en mesure d'évaluer l'incidence à moyen terme de la réforme des retraites sur les finances publiques, du fait de l'insuffisance des éléments qui lui ont été transmis par le Gouvernement sur ce point. Ils reprochent également à la loi déferée de ne contenir « *aucun ajustement des prévisions et des conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale pour l'année en cours* ».

Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

Aux termes de l'article L.O. 111-3-10 du code de la sécurité sociale : « *Outre l'article liminaire mentionné à l'article 1er H de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, la loi de financement rectificative comprend deux parties : / 1° Une première partie correspondant à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général ; / 2° Une seconde partie correspondant à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses* ». Aux termes de la première phrase du 2° de l'article L.O. 111-3-4 du code de la sécurité sociale, la loi de financement de la sécurité sociale « *détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible* ». Il en résulte que la sincérité de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine (décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, cons. 3).

En premier lieu, les termes de l'avis n° HCFP-2023-1 du Haut Conseil des finances publiques sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 ne révèlent nullement, contrairement à ce qui est soutenu, une intention du Gouvernement de fausser les grandes lignes de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Si, dans cet avis du 18 janvier 2023, le Haut Conseil des finances publiques a considéré que la prévision de croissance de 1% « *reste élevée* », il a aussi relevé que cette progression du PIB ne pouvait être exclue. De même, s'il a jugé la prévision d'inflation de 4,1% « *un peu basse* », il a souligné que l'évolution des prix en 2023 « *reste incertaine* ». Enfin, si l'hypothèse d'une progression de 5% de la masse salariale dans les branches marchandes lui est apparue « *également faible* » au regard des prévisions de la Banque de France et de la dernière note de conjoncture de l'Insee, il a souligné qu'en la matière, « *les incertitudes demeurent fortes* ».

En second lieu, si les députés critiquent la sincérité de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 en se fondant sur l'absence d'évaluation des effets de la réforme des retraites sur les finances publiques « *à moyen terme* », le Gouvernement rappelle que les effets à horizon 2026 de chaque mesure du projet de loi avaient été décrits dans le cadre des évaluations préalables qui y étaient jointes et qu'il avait joint sous forme d'annexe au projet de loi un rapport financier décrivant la trajectoire de l'ensemble du système de retraite pour la période 2023-2026.

III. Sur les dispositions contestées

1. Sur l'article 2

L'article 2 de la loi déferée insère dans le code du travail, afin d'améliorer l'emploi des seniors, des articles L. 5121-6 à L. 5121-9.

L'article L. 5121-6 énonce que l'employeur poursuit un objectif d'amélioration de l'embauche et du maintien en activité des seniors.

L'article L. 5121-7 impose à l'employeur, dans les entreprises d'au moins trois cents salariés, de publier chaque année des indicateurs relatifs à l'emploi des seniors et aux actions mises en œuvre pour favoriser leur emploi au sein de l'entreprise.

L'article L. 5121-8 prévoit que l'autorité administrative peut appliquer aux entreprises ayant méconnu cette obligation une pénalité dont le montant, qui tient compte des efforts constatés dans l'entreprise en matière d'emploi des seniors ainsi que des motifs pour lesquels l'obligation a été méconnue, peut atteindre 1% du total des rémunérations et gains versés aux travailleurs salariés au cours de l'année civile précédant celle du manquement. Le produit de la pénalité est affecté à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

L'article L. 5121-9 oblige l'employeur à engager des négociations portant sur les mesures d'amélioration de l'emploi des seniors dans l'entreprise lorsqu'il constate la dégradation des indicateurs relatifs à l'emploi des seniors pour le troisième exercice consécutif et, si aucun accord n'est conclu, à établir un plan d'action, à moins que les indicateurs aient atteint une valeur démontrant que l'objectif amélioration de l'embauche et du maintien en activité des seniors est atteint.

L'article 2 de la loi déferée complète par ailleurs l'article L. 2242-20 du code du travail afin de prévoir que la négociation sur la gestion des emplois et des parcours professionnels organisée tous les trois ans dans les entreprises et les groupes d'entreprises d'au moins trois cents salariés porte, notamment, sur l'emploi des seniors et l'amélioration de leurs conditions de travail.

L'ensemble de ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2024. Par dérogation, elles s'appliquent aux entreprises d'au moins mille salariés à compter du 1^{er} novembre 2023.

Il est soutenu par l'ensemble des députés et des sénateurs requérants que ces dispositions ne trouvent pas leur place dans la loi déferée, dès lors qu'elles n'ont pas d'effet ou n'ont qu'un effet trop indirect sur les recettes de l'année 2023 des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Les députés auteurs de la seconde saisine font en particulier valoir que la recette prévisionnelle de 13 millions d'euros pour la branche vieillesse n'est pas crédible. Ils mettent en avant les délais nécessaires à la constatation par l'autorité administrative d'éventuels manquements à l'obligation de publication des indicateurs relatifs à l'emploi des seniors ainsi que le caractère incertain d'un recouvrement en 2023 de la pénalité dont le produit est affecté à la CNAV. Ces mêmes parlementaires estiment que les autres articles de la loi déferée, dont l'article 2 ne serait pas séparable, doivent être déclarées contraires à la Constitution par voie de conséquence.

Cette critique doit être écartée.

Le Gouvernement observe, d'une part, que des mesures qui, comme celles que contient l'article 2 de la loi déferée, tendent à augmenter le taux d'emploi des seniors, ont par construction un effet direct sur les dépenses comme sur les recettes de la sécurité sociale, comme pour toute mesure impliquant la prolongation d'une activité salariée (décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2018, cons. 18).

A cet égard, il est souligné qu'une mesure en tous points similaire figurait à l'article 87 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009. Cet article, dont l'adoption s'inscrivait dans le cadre d'une précédente réforme des retraites, instituait également une pénalité pour les entreprises qui n'étaient pas couvertes par un accord ou un plan d'action relatif à l'emploi des salariés âgés, et dont le produit était là aussi reversé à la CNAV. Cet article, qui n'avait pas été censuré comme cavalier, poursuivait exactement le même objectif de politique publique en faveur de l'emploi des seniors que la mesure figurant à l'article 2 et se dotait du même instrument pour y parvenir, à savoir une pénalité dont le produit était affecté à la CNAV.

D'autre part et surtout, l'effet des dispositions de l'article 2 sur les recettes de la branche vieillesse du régime général en 2023 apparaît certain, du fait de l'affectation à la CNAV du produit de la pénalité prévue à l'article L. 5121-8 du code du travail.

1 332 entreprises d'au moins mille salariés, dont la masse salariale atteint 177 milliards d'euros, sont dès l'année 2023 dans le champ de l'obligation de publier des indicateurs relatifs à l'emploi des seniors. La date de l'obligation de publication les concernant sera fixée, comme le permet l'article 2 de la loi déferée, au 1^{er} novembre 2023. Le Gouvernement aura bien entendu adopté, en amont, le décret fixant la liste des indicateurs devant être publiés et il fera diligenter, en aval, dès le 2 novembre 2023, des contrôles administratifs destinés à vérifier le respect de cette obligation de publication, dont la méconnaissance est particulièrement simple à constater et qui donneront lieu à l'émission de titres exécutoires en vue du recouvrement de la pénalité, lorsque des manquements auront été constatés.

L'incidence financière sur les ressources de la CNAV repose ainsi sur la prévision, qui n'apparaît pas manifestement déraisonnable, et qui se fonde sur l'expérience de la mise en place de l'index égalité professionnelle, qu'un certain nombre des entreprises concernées ne satisferont pas à l'obligation de publier ces indicateurs à la date prévue à cet effet. L'évaluation préalable de l'article 2 du projet de loi précisait à cet égard les hypothèses retenues dans un souci de réalisme, en se fondant sur le précédent que constitue l'index égalité professionnelle.

Enfin, tous les paragraphes de l'article 2 doivent être regardés comme constituant, au sens de votre jurisprudence (décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, cons. 55 ; décision n° 2022-842 DC du 12 août 2022, paragr. 11), les éléments inséparables d'un « *dispositif d'ensemble* ».

Cela étant, dans l'hypothèse où vous considéreriez que, nonobstant ces éléments, aucune des dispositions de l'article 2 de la loi déferée ne trouve sa place au sein de la loi déferée, vous ne sauriez considérer, comme le réclament les députés auteurs de la seconde saisine, qu'elles ne sont pas séparables des autres articles de la loi. Pour apprécier l'inséparabilité d'une disposition, il convient en effet de prendre en considération le texte lui-même ainsi que les débats parlementaires (décision n° 63-21 DC du 12 mars 1963, cons. 5). En l'espèce, si l'article 2 a été présenté comme une mesure pertinente dans le contexte du relèvement de l'âge de départ à la retraite et de l'accélération de l'augmentation de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, il ne ressort ni du texte de ces dispositions, ni des débats parlementaires qu'elles auraient été regardées comme inséparables des autres articles de la loi.

2. Sur l'article 3

L'article 3 de la loi déferée crée, à titre expérimental, un nouveau type de contrat de travail à destination des demandeurs d'emploi de longue durée âgés d'au moins soixante ans, inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de Pôle emploi.

Le paragraphe III de l'article prévoit que les intéressés peuvent conclure avec un employeur un contrat pour la fin de leur carrière. Il précise que le contrat est conclu pour une durée indéterminée et que les rémunérations versées au salarié durant les douze premiers mois d'exécution du contrat sont exonérées des cotisations au titre des prestations familiales à la charge de l'employeur, sauf lorsque le salarié perçoit une pension de vieillesse servie par un régime de retrait légalement obligatoire. Il prévoit également qu'une convention de branche ou un accord de branche étendu définit les activités concernées par le contrat de fin de carrière, les mesures d'information du salarié sur la nature de son contrat, les modalités selon lesquelles l'employeur peut mettre à la retraite le salarié qui remplit les conditions pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein et les contreparties en termes de rémunération et d'indemnité de mise à la retraite accordées au salarié.

Il résulte du paragraphe II de l'article 3 de la loi déferée que ces dispositions s'appliqueront à titre expérimental du 1^{er} septembre 2023 au 1^{er} septembre 2026, si la négociation que les organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel pourront engager, sur la base d'un document d'orientation transmis par le ministre chargé du travail, comme le prévoit le paragraphe I de l'article 3, n'aboutissent pas à la conclusion d'un accord national interprofessionnel avant le 31 août 2023.

Les députés auteurs de la première saisine et les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions ne trouvent pas leur place dans une loi de financement rectificative, en l'absence d'effet sur les recettes et les dépenses de l'année en cours.

Toutefois, d'une part, il va de soi qu'une mesure d'exonération temporaire de cotisations sociales, comme celle que prévoit l'article 3 pour les demandeurs d'emploi de longue durée âgés d'au moins soixante ans recrutés dans le cadre d'un contrat de fin de carrière, doit être regardée comme ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale au sens et pour l'application du 1^o de l'article L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale. D'autre part, il ne peut être à l'avance exclu que la mesure trouve effectivement à s'appliquer au cours de l'année 2023, son application étant déclenchée par l'absence de conclusion d'un accord collectif national interprofessionnel avant le 31 août 2023.

3. Sur l'article 10

Dans sa version en vigueur, le premier alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale dispose : « *L'assurance vieillesse garantit une pension de retraite à l'assuré qui en demande la liquidation à partir de l'âge mentionné à l'article L. 161-17-2* ». Le deuxième alinéa de cet article énonce que « *Le montant de la pension résulte de l'application au salaire annuel de base d'un taux croissant, jusqu'à un maximum dit " taux plein ", en fonction de la durée d'assurance, dans une limite déterminée, tant dans le régime général que dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires, ainsi que de celle des périodes reconnues équivalentes, ou en fonction de l'âge auquel est demandée cette liquidation* ».

Aux termes de l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction en vigueur : « *L'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite mentionné au premier alinéa de l'article L. 351-1 du présent code, à l'article L. 732-18 du code rural et de la pêche maritime,*

au 1^o du I de l'article L. 24 et au 1^o de l'article L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite est fixé à soixante-deux ans pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1955. / Cet âge est fixé par décret dans la limite de l'âge mentionné au premier alinéa pour les assurés nés avant le 1^{er} janvier 1955 et, pour ceux nés entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1954, de manière croissante : / 1^o A raison de quatre mois par génération pour les assurés nés entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1951 ; / 2^o A raison de cinq mois par génération pour les assurés nés entre le 1^{er} janvier 1952 et le 31 décembre 1954 ».

L'article L. 161-17-3 du même code fixe la durée d'assurance, prévue au deuxième alinéa de l'article L. 351-1, nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein, ainsi que la durée des services et bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite. Dans sa version en vigueur, cette durée est fixée à : « 1^o 167 trimestres, pour les assurés nés entre le 1^{er} janvier 1958 et le 31 décembre 1960 ; / 2^o 168 trimestres, pour les assurés nés entre le 1^{er} janvier 1961 et le 31 décembre 1963 ; / 3^o 169 trimestres, pour les assurés nés entre le 1^{er} janvier 1964 et le 31 décembre 1966 ; / 4^o 170 trimestres, pour les assurés nés entre le 1^{er} janvier 1967 et le 31 décembre 1969 ; / 5^o 171 trimestres, pour les assurés nés entre le 1^{er} janvier 1970 et le 31 décembre 1972 ; / 6^o 172 trimestres, pour les assurés nés à partir du 1^{er} janvier 1973 ».

Le a) du 2^o du paragraphe I de l'article 10 de la loi déferée porte de soixante-deux à soixante-quatre ans l'âge de départ à la retraite mentionné au premier alinéa de l'article L. 161-17-2, pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1968. Le b) du même 2^o prévoit que, pour les assurés nés entre le 1^{er} septembre 1961 et le 31 décembre 1967, un décret fixe l'âge de départ à la retraite dans la limite de l'âge de soixante-quatre ans, de manière croissante, à raison de trois mois par génération.

Le 3^o du paragraphe I de l'article 10 de la loi déferée augmente la durée d'assurance applicable aux générations d'assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1961. Cette durée est fixée à 168 trimestres pour les assurés nés entre le 1^{er} janvier 1961 et le 31 août 1961, 169 trimestres pour les assurés nés entre le 1^{er} septembre 1961 et le 31 décembre 1962, 170 trimestres pour les assurés nés en 1963, 171 trimestres pour les assurés nés en 1964 et 172 trimestres, pour les assurés nés à partir du 1^{er} janvier 1965.

Le B du paragraphe XXX de l'article 10 prévoit l'application de ces dispositions aux pensions prenant effet à compter du 1^{er} septembre 2023.

Le 6^o du paragraphe III de l'article 10 de la loi déferée introduit dans le code des pensions civiles et militaires de retraite un article L. 24 *bis* qui prévoit que les services accomplis par un fonctionnaire dans un emploi classé en catégorie active pendant les dix années précédant sa titularisation, c'est-à-dire à une période au cours de laquelle il était agent contractuel, sont comptabilisés comme des services actifs pour l'acquisition du droit au départ anticipé mentionné au deuxième alinéa du I de l'article L. 24 du même code, dans sa rédaction issue de la loi déferée, lequel est égal à l'âge légal diminué de cinq années.

Le même 6^o prévoit également que les services accomplis, en tant qu'agent contractuel, dans des fonctions incombant aux agents du corps des identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police, aux fonctionnaires des réseaux souterrains des égouts accomplissant leurs services dans les réseaux souterrains, aux personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire et aux fonctionnaires des services actifs de la police nationale appartenant au corps d'encadrement et d'application et au corps de commandement, au cours de la période de dix ans précédant la titularisation, sont comptabilisés comme services super-actifs ouvrant droit au départ à l'âge minoré, lequel est égal à l'âge légal diminué de dix années.

Le paragraphe XXVIII de l'article 10 de la loi déferée dispose que le 6° de son paragraphe III est applicable aux services accomplis en qualité d'agent contractuel à compter de la publication de la présente loi.

Les députés auteurs de la première saisine soutiennent que l'article 10 n'aura qu'un effet limité sur les recettes et les dépenses des régimes obligatoires de base en 2023, nonobstant la date d'entrée en vigueur de ses dispositions, fixée au 1^{er} septembre 2023.

Les sénateurs requérants soutiennent que les c), d) et e) du 3° du paragraphe I de l'article 10 n'ont aucune incidence sur le budget de la sécurité sociale de l'année en cours et ne trouvent pas leur place, pour ce motif, dans une loi de financement rectificative. Ces alinéas n'étant, selon eux, pas séparables des deux-cent-quinze autres alinéas de l'article 10, ils demandent que cet article soit déclaré contraire à la Constitution.

Les mêmes parlementaires, rejoints par les députés auteurs de la seconde saisine, ajoutent que le 6° du paragraphe III n'a aucun effet sur les dépenses de l'année 2023, dès lors que le paragraphe XXVIII ne prévoit pas son application rétroactive.

Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent en outre que les dispositions de l'article 10 prévoyant le report à soixante-quatre ans de l'âge d'ouverture du droit à une retraite à taux plein et l'accélération de la durée de cotisation portent atteinte aux principes garantis par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Ils estiment que ces dispositions auront pour effet d'augmenter le nombre de personnes qui devraient décéder avant de bénéficier de leur droit à la retraite et de réduire la durée de vie à la retraite en proportion de la durée de vie totale pour les générations affectées par la réforme. Ils soulignent que les hommes les plus pauvres seront les plus touchés, eu égard à leur espérance de vie, inférieure de 13 années à celle des hommes les plus riches selon l'Insee.

Les mêmes députés soutiennent que l'article 10 de la loi déferée méconnaît le troisième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 en ce qu'il fait peser les efforts sur les femmes qui devront travailler relativement plus longtemps que les hommes au sein de chaque génération concernée par la réforme, alors qu'il demeure que les femmes continuent d'être les premières concernées par le travail à temps partiel, les carrières hachées et les inégalités salariales. L'article 10 reviendrait ainsi à supprimer le bénéfice effectif des dispositifs leur accordant des trimestres d'assurance à raison de périodes non travaillées.

Les mêmes députés invoquent la méconnaissance de l'article 1^{er} de la Constitution. Ils considèrent que le report de l'âge légal aura pour effet d'accroître la prévalence des situations de chômage et d'allonger les périodes de précarité que connaissent nombre de seniors entre leur dernier emploi et la date à laquelle ils pourront percevoir leur retraite, alors que la loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail s'est traduite par une réduction de la durée de l'indemnisation du chômage.

Le Gouvernement admet qu'eu égard à la rédaction du paragraphe XXVIII de l'article 10, les dispositions du 6° du paragraphe III de cet article n'auront pas d'effet, en 2023, sur les recettes ou les dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

En revanche, le surplus des griefs formulés contre l'article 10 n'est pas fondé.

En premier lieu et contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, les c) et d) du 3° de son paragraphe I, qui fixent la durée d'assurance à respectivement 170 trimestres

pour les assurés nés en 1963 et à 171 trimestres pour les assurés nés en 1964, auront un effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base en 2023, dès lors que l'article 11 de la loi déferée, relatif au dispositif de retraite anticipée pour carrière longue, prévoit que la condition de durée totale d'assurance exigée pour bénéficier de ce dispositif ne peut désormais être supérieure à la durée d'assurance mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 351-1, laquelle est modifiée, notamment, par les c) et d) du 3° du paragraphe I de l'article 10.

A titre d'illustration, les assurés de la génération 1964 ayant cotisé quatre à cinq trimestres avant l'âge de seize ans peuvent déjà liquider leur pension depuis le 1^{er} janvier 2022 dès cinquante-huit ans sous réserve d'avoir cotisé 177 trimestres, correspondant à la durée d'assurance requise pour leur génération avant l'entrée en vigueur de la réforme, soit 169 trimestres, majorée de 8 trimestres conformément aux dispositions en vigueur de l'article D. 351-1-1 du code de la sécurité sociale. A partir du 1^{er} septembre 2023, les assurés de cette même génération pourront bénéficier d'un départ anticipé au titre du dispositif de carrières longues, sous réserve de justifier d'une durée d'assurance cotisée de 171 trimestres correspondant à la durée d'assurance requise pour la génération 1964 après l'entrée en vigueur de la réforme.

En tout état de cause, les c), d) et e) du 3° du paragraphe I de l'article 10 doivent être regardés comme formant, avec le surplus des dispositions dudit 3° dont la place en loi de financement rectificative n'est pas contestable et dont ils sont inséparables, un dispositif social d'ensemble. Il suffit à cet égard d'observer qu'une censure des c), d) et e) du 3° du paragraphe I de l'article 10 aurait pour effet de laisser subsister, dans leur rédaction actuelle, les 4°, 5° et 6° de l'article L. 161-17-3 du code de la sécurité sociale, de telle sorte qu'aucune disposition législative ne réglerait le cas des générations d'assurés nés entre le 1^{er} janvier 1963 et le 31 décembre 1966.

En deuxième lieu, aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, la Nation « *garantit à tous, notamment (...) aux vieux travailleurs, la protection de (...) la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental (...) se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

L'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités. Vous jugez qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées. En particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité. Vous vérifiez seulement que l'exercice de ce pouvoir n'aboutisse pas à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel (décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, cons. 8).

En adoptant la loi déferée, le législateur a entendu assurer l'équilibre du système de retraite par répartition et, par là-même, en assurer la pérennité. Ce faisant, il a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale (décision n° 2001-452 DC du 18 décembre 2001, cons. 20) ainsi que l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

Le législateur a constaté qu'en raison de l'allongement de l'espérance de vie, qui a augmenté de 2,5 ans pour les femmes et de 3,2 ans pour les hommes en l'espace de vingt ans, entre 1999 et 2019, le système de retraite par répartition allait être confronté, à terme, à des difficultés de financement importantes et structurelles. Ainsi, alors que les régimes de retraite comptaient 3 cotisants pour 1 retraité en 1970, 2 cotisants pour 1 retraité en 2000, il n'y a plus aujourd'hui qu'1,7 cotisant pour chaque retraité et les projections indiquent que ce rapport s'établirait à 1,4 cotisant pour 1 retraité en 2050. Il a également constaté que, sans réforme des règles actuelles, le système de retraite enregistrerait, par voie de conséquence, des déficits ayant vocation à croître. Selon les données issues du rapport de septembre 2022 du Conseil d'orientation des retraites, ce déficit s'établirait en effet à 12 milliards d'euros en 2027, 14 milliards d'euros en 2030 et 21 milliards d'euros en 2035.

Aussi le législateur a-t-il fait le choix, d'une part, d'agir sur l'âge de départ à la retraite, en le portant de soixante-deux à soixante-quatre ans, de façon progressive, tant pour les salariés du secteur privé que pour les salariés et agents du secteur public et, d'autre part, d'allonger progressivement la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension à taux plein, en accélérant la trajectoire engagée en 2014. Il a estimé que ces mesures étaient préférables à une augmentation des cotisations sociales, pour ne pas alourdir davantage le poids des prélèvements obligatoires, et à une baisse du niveau des pensions. Enfin, tout en agissant sur les leviers de l'âge de départ et de la durée d'assurance, le législateur a maintenu le principe d'un âge d'annulation de la décote à soixante-sept ans et a renforcé les dispositifs destinés à tenir compte des aléas de carrière, des situations liées à l'état de santé, au handicap ou à l'incapacité permanente des assurés ou encore des carrières longues.

Ce faisant, il a pris des mesures qui tendent à garantir le maintien d'une politique de solidarité nationale envers les travailleurs retraités, conformément au onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et qui ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif qu'il s'était fixé.

En troisième lieu, aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi (...) doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. Selon le troisième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « *La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* ».

L'article L. 351-4 du code de la sécurité sociale, dans sa version en vigueur, attribue une majoration de durée d'assurance de quatre trimestres pour les femmes assurées sociales, au titre de l'incidence sur leur vie professionnelle de la maternité, notamment de la grossesse et de l'accouchement. Il prévoit également une majoration de durée d'assurance de quatre trimestres attribuée pour chaque enfant mineur au titre de son éducation pendant les quatre années suivant sa naissance ou son adoption, les parents étant appelés à désigner d'un commun accord le bénéficiaire de la majoration ou, le cas échéant, à définir la répartition entre eux de cet avantage. Une majoration de durée d'assurance de quatre trimestres est enfin attribuée, pour chaque enfant adopté durant sa minorité à ses parents, au titre de l'incidence sur leur vie professionnelle de l'accueil de l'enfant et des démarches préalables à celui-ci, les parents étant appelés à désigner d'un commun accord le bénéficiaire de la majoration ou, le cas échéant, à définir la répartition entre eux de cet avantage.

Avant 2010, les femmes assurées sociales se voyaient attribuer automatiquement une majoration de la durée d'assurance de huit trimestres, soit quatre trimestres au titre de la maternité et quatre trimestres au titre de l'éducation de l'enfant.

Par votre décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003 relative à la loi portant réforme des retraites, vous vous êtes prononcés sur la différence de traitement qui aurait été instituée au détriment des hommes en matière de constitution des droits à retraite, eu égard à l'attribution aux femmes assurées sociales d'une majoration de leur durée d'assurance d'un trimestre pour toute année durant laquelle elles ont élevé un enfant, dans la limite de huit trimestres par enfant. Vous avez jugé que l'attribution d'avantages sociaux liés à l'éducation des enfants ne saurait dépendre, en principe, du sexe des parents, mais vous avez admis qu'une situation de fait révélant une inégalité au détriment des femmes justifiait, à titre temporaire, un avantage de droit destiné à le compenser.

En l'espèce, le Gouvernement observe que l'article 10 de la loi déferée n'a pas pour objet ou pour effet de supprimer le bénéfice de la majoration de la durée d'assurance de quatre trimestres attribuée aux femmes au titre de l'incidence sur leur vie professionnelle de la maternité. Les femmes assurées sociales continueront à bénéficier, après comme avant la réforme, de cette majoration. La circonstance, mise en avant par les députés auteurs de la seconde saisine, selon laquelle certaines femmes perdraient l'utilité de tout ou partie de cet avantage, compte tenu du recul de l'âge de départ à la retraite, ne résulte pas, par elle-même, des dispositions contestées. Cette situation, qui se produit au demeurant sous l'empire des textes en vigueur, lesquels n'ont suscité aucune critique au regard de leur conformité à la Constitution pour ce motif, n'est en effet pas détachable de circonstances de fait propres à chaque assurée, comme l'existence d'interruptions dans la carrière professionnelle et l'âge d'entrée dans la vie active.

Enfin, et bien que ces observations ne soient pas utiles à l'appréciation de la conformité à la Constitution de l'article 10, le Gouvernement entend souligner que plusieurs dispositions de la loi déferée tiennent compte de la situation particulière des femmes, pour les motifs énoncés dans la décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003 précitée. Il en va ainsi du mécanisme de surcote prévue à l'article 11 de la loi déferée pour les assurés bénéficiant d'au moins un trimestre de majoration de durée d'assurance au titre de l'article L. 351-4 du code de la sécurité sociale, de la fixation à un minimum de deux trimestres en faveur de la mère assurée sociale de la majoration pour l'éducation de l'enfant, prévue par les articles 13 et 14 de la loi déferée, ou encore de la prise en compte, prévue par l'article 23 de cette loi, pour le calcul du salaire annuel moyen des vingt-cinq meilleures années, des indemnités journalières versées dans le cadre des congés de maternité ayant débuté avant 2012. Enfin, le législateur a inscrit dans la loi l'objectif d'une réduction de moitié, à l'horizon 2037, des écarts dans le montant des pensions perçues par les hommes et les femmes ainsi que l'objectif d'une suppression, à l'horizon 2050, de ces écarts.

En quatrième lieu, ne peut en tout état de cause être accueilli le grief invoqué par les députés auteurs de la seconde saisine, tiré de ce que l'article 10 de la loi déferée, en tant qu'il reporte l'âge de départ à la retraite de soixante-deux à soixante-quatre ans, aurait pour effet d'accroître la prévalence des situations de chômage des seniors et, ce faisant, de méconnaître les dispositions de l'article 1^{er} de la Constitution selon lequel « *La France est une République (...) sociale (...)* ».

4. Sur l'article 11

L'article 11 de la loi déferée a pour objet d'aménager le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue (RACL), prévu à l'article L. 351-1-1 du code de la sécurité sociale, qui permet aux assurés ayant une carrière complète et qui ont commencé à travailler tôt de partir à la retraite avant l'âge légal de départ.

Le 6° du paragraphe I de l'article 11 apporte deux modifications à ces dispositions. D'une part, il prévoit que l'âge de départ à la retraite est abaissé pour les assurés qui ont commencé leur activité avant l'« *un des quatre âges, dont le plus élevé ne peut excéder vingt et un ans* », qui seront déterminés par décret. Ces âges seront fixés à seize, dix-huit, vingt et vingt-et-un ans, en lieu et place des âges de seize, dix-sept et vingt ans mentionnés à l'article D 351-1-1 du code de la sécurité sociale. D'autre part, il prévoit que la condition tenant à la durée totale d'assurance et de périodes reconnues équivalentes exigée pour bénéficier du dispositif « *ne peut être supérieure à la durée d'assurance mentionnée au deuxième alinéa [de l']article L. 351-1* », laquelle est fixée à 172 trimestres, soit 43 années, pour les assurés nés à partir du 1^{er} janvier 1965, par les dispositions du 6° de l'article L. 161-17-3 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction modifiée par le e) du 3° du paragraphe I de l'article 10 de la loi déferée et à 171 trimestres et moins pour les assurés nés avant le 1^{er} janvier 1965.

L'âge de départ anticipé sera donc de respectivement cinquante-huit ans, soixante, soixante-deux et soixante-trois ans, pour les assurés ayant commencé à travailler avant l'âge de seize ans, dix-huit ans, vingt ans et vingt-et-un ans.

Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant la loi, dans la mesure où un tiers au moins des assurés éligibles au dispositif de retraite anticipée pour carrière longue devront justifier, en pratique, d'une durée de cotisation légèrement supérieure à quarante-trois ans, voire supérieure à quarante-quatre ans, pour bénéficier de la liquidation d'une retraite à un taux plein. Ils appuient cette critique, au demeurant formulée de manière succincte, sur les propos tenus par l'un des deux rapporteurs du texte au Sénat ayant évoqué une durée de cotisation effective de quarante-trois ans dans deux tiers des cas et de quarante-quatre ans dans un tiers des cas.

Ce grief ne peut qu'être écarté.

Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi (...) doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

En l'espèce, les dispositions du 6° du paragraphe I de l'article 11 de la loi déferée ne sont la cause d'aucune atteinte au principe d'égalité devant la loi. D'une part, l'ensemble des assurés sociaux d'une même génération entrant dans le champ du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue seront soumis à la même condition de durée d'assurance. D'autre part, cette condition de durée d'assurance est identique à celle applicable pour obtenir la liquidation d'une retraite à taux plein dans les conditions du droit commun.

Le Gouvernement souligne à cet égard que l'article 11 de la loi déferée réalise un progrès important par rapport à la situation actuelle dans laquelle l'ouverture des droits à une retraite anticipée pour carrière longue est subordonnée à des durées d'assurance variables et

pouvant excéder de plusieurs trimestres la durée requise pour obtenir la liquidation d'une retraite à taux plein de droit commun.

Enfin, la circonstance que certains assurés cotiseraient en pratique quelques mois de plus, voire une année de plus, pour pouvoir prétendre à la liquidation de leur retraite anticipée pour carrière longue ne résulte pas des dispositions contestées, mais, d'une part, de la nature du système français de retraite par répartition qui associe, à une condition de durée d'assurance, un âge légal de départ à la retraite, et, d'autre part, du mois de naissance des assurés au sein de chaque génération.

5. Sur certaines dispositions de l'article 17

Le 1° du paragraphe I de l'article 17 de la loi déferée institue un fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle. A cet effet, il insère, dans le code de la sécurité sociale, un article L. 221-1-5 qui comporte des paragraphes I à V.

Le paragraphe I prévoit que le fonds, créé au sein de la Caisse nationale de l'assurance-maladie (CNAM), est placé auprès de la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles et financé par une dotation de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles de la sécurité sociale.

Le paragraphe II lui attribue la mission de participer au financement par les employeurs d'actions de sensibilisation, de prévention, de formation et de reconversion ainsi que des actions de prévention de la désinsertion professionnelle à destination des salariés particulièrement exposés aux facteurs de risques professionnels liés à des contraintes physiques marquées, résultant du port de charges lourdes, de postures pénibles et de vibrations mécaniques.

Le paragraphe III donne compétence à la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles de la CNAM pour définir les orientations du fonds destinées à encadrer l'attribution des financements, après avis du Conseil d'orientation des conditions de travail, sur la base d'une cartographie des métiers et des activités particulièrement exposés aux facteurs de risques professionnels.

Le paragraphe IV définit la liste des structures susceptibles de recevoir un financement. Il s'agit des entreprises dont les salariés sont exposés aux facteurs de risques professionnels dits ergonomiques, des organismes professionnels de santé, de sécurité et des conditions de travail constitués dans les branches d'activité présentant des risques particuliers et de l'institution nationale publique France compétences.

Le paragraphe V de l'article L. 221-1-5 du code de la sécurité sociale renvoie à un décret en Conseil d'Etat les modalités d'application de ces dispositions.

Le paragraphe VI de l'article 17 de la loi déferée crée parallèlement, toujours au sein de la CNAM, un fonds pour la prévention de l'usure professionnelle, destiné à soutenir les employeurs des établissements publics de santé, des centres d'accueil et de soins hospitaliers et des établissements sociaux et médico-sociaux publics.

Ce fonds aura pour objet de concourir au financement d'actions de sensibilisation, d'actions de prévention de l'usure professionnelle et des dispositifs d'organisation du travail permettant l'aménagement des fins de carrière au sein des établissements publics de santé et

des établissements publics médico-sociaux et des services de ces établissements qui sont particulièrement exposés à des facteurs d'usure professionnelle.

Le fonds sera alimenté par une dotation des régimes obligatoires de base d'assurance maladie dont le montant sera fixé chaque année par arrêté des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et des comptes publics.

Le 7° du A du paragraphe III de l'article 17 de la loi déferée insère par ailleurs, dans le code du travail, un article L. 4624-2-1-1, afin de faire bénéficier les salariés exerçant ou ayant exercé, pendant une durée définie par voie réglementaire, des métiers ou des activités particulièrement exposés aux facteurs de risques professionnels liés à des contraintes physiques marquées d'un suivi individuel spécifique.

Ce suivi reposera sur quatre éléments. En premier lieu, à l'occasion de la visite de mi-carrière prévue à l'article L. 4624-2-2 du code du travail, il reviendra au professionnel de santé au travail d'apprécier l'état de santé du salarié et, en fonction de son diagnostic, de lui proposer des mesures individuelles d'aménagement adaptation ou de transformation du poste de travail ou des mesures d'aménagement du temps de travail et de l'orienter vers la cellule pluridisciplinaire de prévention de la désinsertion professionnelle. En deuxième lieu, ce diagnostic sera intégré au dossier médical en santé au travail du salarié et il prévoira, le cas échéant, de réévaluer les modalités du suivi individuel de son état de santé. En troisième lieu, une visite médicale sera organisée entre le soixantième et le soixante et unième anniversaires du salarié. A cette occasion, si l'état de santé du salarié le justifie, le professionnel de santé au travail informera l'intéressé de la possibilité d'être reconnu inapte au travail dans les conditions prévues à l'article L. 351-7 du code de la sécurité sociale, lui ouvrant droit au bénéfice de la pension pour inaptitude au travail. En quatrième lieu, tout au long de ce suivi, le professionnel de santé au travail ou la cellule de prévention de la désinsertion professionnelle pourront orienter le salarié vers les dispositifs de l'essai encadré et de la convention de rééducation professionnelle, mentionnés respectivement aux 1° et 2° de l'article L. 323-3-1 du code de la sécurité sociale, et vers le dispositif de formation certifiante dans le cadre d'un projet de transition professionnelle prévu par l'article L. 6323-17-1 du code du travail.

Les députés auteurs de la seconde saisine reconnaissent la pertinence de la création de ces deux fonds mais soutiennent que les dispositions du 1° du paragraphe I et celles du paragraphe VI de l'article 17 de la loi déferée n'ont pas leur place dans une loi de financement rectificative de la sécurité sociale, du fait de leur absence d'impact financier sur les régimes obligatoires de base au titre de l'année en cours.

Les mêmes parlementaires, rejoints par les sénateurs requérants, contestent également la place en loi de financement de la sécurité sociale des dispositions du 7° du A du paragraphe III de l'article 17, tout en admettant, là encore, la pertinence de la création de visites médicales pour les salariés exposés à des facteurs de risques professionnels.

Ils considèrent en outre que la censure de ces dispositions doit entraîner la censure de la loi déferée dans son ensemble, dès lors qu'elles n'en sont pas dissociables.

Ces griefs ne sont pas fondés.

Aux termes de l'article L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale : « *Peuvent figurer dans la loi de financement rectificative les dispositions relatives à l'année en cours : / 1° Ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de*

recettes à leur profit, relatives à l'affectation de ces recettes, sous réserve du III de l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes ».

Ainsi que le mentionnent les évaluations préalables jointes au projet de loi, le fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle et le fonds de prévention de l'usure professionnelle à destination des établissements publics de santé et des établissements médico-sociaux publics, tous deux alimentés par une dotation des régimes obligatoires de base d'assurance maladie, seront l'un et l'autre dotés, au titre de l'année 2023, d'une somme d'au moins 30 millions d'euros. L'effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base est donc certain, les premiers versements devant intervenir à compter du mois de septembre 2023.

Quant aux dispositions de l'article L. 4624-2-1-1 du code du travail, le Gouvernement entend souligner que ces dispositions, qui sont en tout état de cause séparables, s'adressent à un public particulier, en l'occurrence à des salariés âgés d'au moins soixante ans qui exercent ou ont exercé pendant une longue durée des métiers ou des activités particulièrement exposés aux facteurs de risques professionnels liés à des contraintes physiques marquées. Aussi estime-t-il qu'il peut être raisonnablement attendu de l'organisation de la visite médicale prévue par ces dispositions et de la délivrance, à cette occasion, par le professionnel de santé au travail, d'une information sur le droit à l'obtention d'une pension pour inaptitude au travail, l'amélioration du taux de recours à ce dispositif et, par voie de conséquence, un effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale dès la première année d'application de ce dispositif.

6. Sur l'article 35

L'article 35 de la loi déferée a pour objet de fixer les prévisions des charges des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale pour l'année 2023. La prévision de charges ainsi retenue pour le Fonds de solidarité vieillesse est fixée à 19,3 milliards d'euros.

Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent que cette prévision, identique à celle retenue par l'article 116 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, n'a pas sa place dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

Toutefois, le Gouvernement a estimé conforme aux prescriptions de la loi organique de faire figurer cette disposition dans le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. Il a en effet relevé qu'aux termes de l'article L.O. 111-3-5 du code de la sécurité sociale : « *Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, la loi de financement de l'année : / 1° Fixe les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base* » et que selon l'article L.O. 111-3-10 du même code : « *(...) la loi de financement rectificative comprend deux parties : / (...) 2° Une seconde partie correspondant à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses* ». Aussi a-t-il considéré qu'il lui appartenait, même en l'absence de modification en cours d'année de la prévision de charges du Fonds de solidarité vieillesse telle qu'exprimée en centaines de millions d'euros, de faire figurer cette disposition dans le projet de loi.

IV. Sur d'autres dispositions

1. Sur l'article 5

Les cotisations dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles des salariés relevant du régime général de la sécurité sociale (« cotisations AT/MP ») sont à la charge exclusive des employeurs. Leur taux est déterminé, en règle générale, par établissement, c'est-à-dire pour chaque entité présentant une implantation distincte et une activité propre, même si elle est rattachée pour sa gestion à une entreprise exerçant un ensemble d'activités.

Les cotisations AT/MP sont définies, notamment, en fonction de la valeur du risque propre de l'établissement concerné, à partir du coût moyen des accidents et maladies professionnels survenus en son sein. La tarification revêt dans cette mesure une dimension incitative : les employeurs qui mettent en place des mesures efficaces de prévention des risques professionnels peuvent ainsi obtenir une réduction du taux de cotisation qui leur est appliqué.

Le premier alinéa de l'article L. 242-5 du code de la sécurité sociale confie aux caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) le soin de fixer annuellement le taux de la cotisation AT/MP pour chaque catégorie de risques, d'après des règles fixées par décret.

Le paragraphe I de l'article 5 de la loi déferée complète ces dispositions afin de préciser que ce décret prévoit que les modalités de calcul du taux de la cotisation AT/MP permettent la mutualisation entre les entreprises des coûts liés aux maladies professionnelles dont l'effet est différé dans le temps, dans l'objectif de favoriser l'emploi des salariés âgés.

Le paragraphe II de l'article 5 complète, aux mêmes fins, l'article L. 751-15 du code rural et de la pêche maritime, selon lequel un arrêté du ministre chargé de l'agriculture fixe annuellement, pour chaque catégorie de risque, le taux des cotisations dues au titre de l'assurance obligatoire contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, dont la gestion incombe à la mutualité sociale agricole, laquelle constitue le régime de sécurité obligatoire des salariés des professions agricoles.

Ces dispositions, issues d'amendements déposés à l'Assemblée nationale¹⁰ et au Sénat¹¹, ont été adoptées dans le but de lever un frein à l'emploi des seniors. Le législateur a en effet constaté que certaines entreprises pouvaient se montrer réticentes à embaucher des salariés âgés par crainte que ces derniers déclarent une maladie professionnelle liée à une exposition passée et que le coût de cette maladie professionnelle ne soit répercuté sur le taux de la cotisation AT/MP qui leur est applicable.

Ces dispositions trouvent leur place au sein de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale sur le fondement des dispositions du 2° de l'article L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale, aux termes desquelles : « *Peuvent figurer dans la loi de financement rectificative les dispositions relatives à l'année en cours : / (...) 2° Relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit (...)* ».

¹⁰ Amendements identiques du 2 février 2023 présentés par M. Blanchet et d'autres membres du groupe Démocrate (n° 20404) et par le Gouvernement (n° 18838).

¹¹ Amendement n° 2114 présenté le 28 février 2023 par M. Savary et Mme Doineau au nom de la commission des affaires sociales du Sénat.

D'une part, il n'est pas contestable que les dispositions de l'article 5 sont relatives au taux de cotisations affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

D'autre part, ces dispositions recevront un commencement d'application dès l'année 2023, après que le décret et l'arrêté mentionnés respectivement par les articles L. 242-5 du code de la sécurité sociale et de l'article L. 751-15 du code rural et de la pêche maritime auront été pris. Il résulte en effet des dispositions de l'article D 242-6-22 du code de la sécurité sociale, issues du décret n° 2010-753 du 5 juillet 2010 fixant les règles de tarification des risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles, pris sur le fondement du premier alinéa de l'article L. 242-5 du code de la sécurité sociale, que l'employeur se voit notifier en cours d'année, par la Carsat dont il relève, le taux de la cotisation AT/MP qui lui est applicable. Tant que cette notification n'a pas été effectuée, cet employeur verse, à titre provisionnel, les cotisations dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles sur la base du taux antérieurement applicable. La Cour de cassation juge à cet égard que les taux déterminés pour chaque année prennent effet à compter du 1^{er} janvier de l'année considérée, peu important que la décision de la caisse ne soit prise qu'au cours de l'année (Soc., 16 oct. 1980, n° 79-12.655, Bull. Civ. V n° 754). Ainsi, les taux de cotisation AT/MP qui auront été déterminés par les Carsat au cours de l'année 2023, en application des dispositions réglementaires dont l'adoption est prévue par le premier alinéa de l'article L. 242-5 du code de la sécurité sociale et de l'article L. 751-15 du code rural et de la pêche maritime, s'appliqueront à compter du 1^{er} janvier 2023.

2. Sur l'article 6

L'article 6 de la loi déferée apporte diverses modifications à l'organisation de l'activité de recouvrement des cotisations de sécurité sociale.

Il a pour objet d'abandonner la réforme, qui avait été décidée par l'article 18 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, visant à confier progressivement au réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) le recouvrement de cotisations assuré par d'autres acteurs.

Etaient concernées par ce mouvement d'unification du recouvrement, par lui-même dépourvu d'incidence sur l'autonomie de gestion des régimes de retraite complémentaire concernés, d'une part, les cotisations de retraite complémentaire obligatoire des salariés du secteur public, recouvrées par l'Agirc-Arrco et, d'autre part, les cotisations de retraite complémentaire ou additionnelle recouvrées par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de la CNRACL¹², qui gère le régime de retraite des agents titulaires des fonctions publiques territoriales et hospitalières, de l'IRCANTEC¹³, qui gère le régime de retraite complémentaire des agents non-titulaires de la fonction publique et de l'ERAFP¹⁴, qui gère le régime de retraite additionnelle des fonctionnaires.

L'abrogation des dispositions prévoyant la centralisation du recouvrement de ces cotisations par les URSSAF implique de rétablir des actions de coordination, afin notamment de garantir aux employeurs que leurs demandes de délais de paiement ou d'apurement feront l'objet d'un traitement et d'une réponse uniques et que les contrôles dont ils sont susceptibles de faire l'objet seront également coordonnés.

¹² Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

¹³ Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

¹⁴ Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique.

Le transfert du recouvrement des cotisations de l'Agirc-Arrco, qui devait prendre effet en 2022, a été reporté par le décret n° 2021-1532 du 26 novembre 2021 au 1^{er} janvier 2023 puis, par l'article 7 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, au 1^{er} janvier 2024. Ce même article a reporté au 1^{er} janvier 2025 le transfert aux URSSAF du recouvrement des cotisations de retraite recouvrées par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de la CNRACL, de l'IRCANTEC et de l'ERAFP, qui avait été initialement fixé au 1^{er} janvier 2023.

En revanche, l'article 6 de la loi du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023 avait modifié le c du 4^o du paragraphe XII de l'article 18 de la loi du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 pour prévoir le transfert aux URSSAF, à compter du 1^{er} janvier 2023, du recouvrement de la cotisation due au titre de l'allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales.

Les dispositions de l'article 6 de la loi déferée trouvent leur place au sein de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale sur le fondement des dispositions du 1^o de l'article L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale. Si le transfert de l'activité de recouvrement au réseau des URSSAF était prévu, pour l'essentiel, à compter du 1^{er} janvier 2024, il n'en demeure pas moins que l'abandon de ce transfert impliquera des dépenses résultant directement de cette décision. Le rétablissement des dispositions préalablement abrogées relatives à la coordination entre les différents réseaux pour le recouvrement des cotisations sociales aura le même effet.

3. Sur l'article 27

Le paragraphe I de l'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale prévoit que les assurés bénéficient gratuitement d'un droit à l'information sur le système de retraite par répartition. Dans ce cadre, le paragraphe II du même article dispose que les assurés résidant en France ou à l'étranger peuvent bénéficier, à leur demande, à partir de l'âge de quarante-cinq ans, d'un entretien portant notamment sur les droits qu'ils se sont constitués dans les régimes de retraite obligatoires, sur les perspectives d'évolution de ces droits, compte tenu des choix et des aléas de carrière éventuels, sur les possibilités de cumuler un emploi et une retraite ainsi que sur les dispositifs leur permettant d'améliorer le montant futur de leur pension de retraite.

Indépendamment de modifications purement rédactionnelles, l'article 27 de la loi déferée complète ces dispositions pour prévoir que les assurés dont la durée cotisée est inférieure à dix années ou dont la carrière a été interrompue pendant une période au moins égale à une durée fixée par décret se voient proposer un rendez-vous de conseil sur leur carrière.

Il complète également le paragraphe V de l'article L. 161-17 relatif à l'information fournie à l'assuré et, le cas échéant, à son conjoint, dans le cadre de tout projet d'expatriation, sur les règles d'acquisition de droits à pension, l'incidence sur ces derniers de l'exercice d'une activité à l'étranger et sur les dispositifs permettant d'améliorer le montant futur de la pension de retraite, afin de prévoir que ces informations sont également transmises à l'assuré et à son conjoint lors de leur inscription au registre consulaire.

Il peut être attendu de l'amélioration de l'information délivrée aux assurés sur leurs droits à la retraite une forme d'incitation, pour un certain nombre d'entre eux, à reprendre une activité professionnelle et, par ricochet, un effet sur les recettes de la sécurité sociale dès 2023.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs des recours n'est de nature à conduire à la censure de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 dans son ensemble, ni de ses articles 2, 3, 10, 11, 17 et 35. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter les recours dont il est saisi.