

Paris, le 23 mars 2023



Les Sénateurs soussignés

à

Monsieur le Président
Mesdames et Messieurs les Membres
du Conseil Constitutionnel
2, rue Montpensier

75001 PARIS

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Nous avons l'honneur de vous communiquer le recours des signataires portant sur la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, l'expression de nos sentiments respectueux.

Handwritten signature of Patrick Kanner in blue ink.

Patrick Kanner

Président du groupe
Socialiste, Ecologiste
et Républicain

Handwritten signature of Eliane Assassi in black ink.

Eliane Assassi

Présidente du groupe
Communiste,
Républicain Citoyen et
Ecologiste

Handwritten signature of Guillaume Gontard in black ink.

Guillaume Gontard

Président du groupe
Ecologiste, Solidarité
et Territoires

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres
du Conseil constitutionnel
2, rue de Montpensier
75001 PARIS

Paris, le 23 mars 2023

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Nous avons l'honneur de vous déférer, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, telle qu'elle a été adoptée conformément à l'article 45, alinéa 3 de la Constitution, par le Sénat le 16 mars 2023, puis par l'Assemblée nationale le 20 mars 2023, après engagement de la responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble du texte, sur le fondement de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

1. L'examen de la constitutionnalité de cette loi, qui n'a d'autre objectif que de réformer le système des retraites, vous place dans une situation doublement inédite, rendant d'autant plus importante la décision que vous allez rendre.

D'une part, la voie d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale peut-elle être empruntée pour réaliser une réforme sociale majeure ?

D'autre part, les leviers de la procédure parlementaire, qu'ils relèvent de la Constitution ou des règlements des assemblées, peuvent-ils être mobilisés cumulativement sans porter atteinte à la constitutionnalité de cette procédure ?

Quelle que soit la réponse apportée à chacune de ces interrogations, elle constituera un précédent, éclairant le sens qu'il faudra retenir de différentes règles constitutionnelles.

2. Dès lors, il n'est pas inutile de rappeler le contexte dans lequel s'inscrit cette réforme.

Depuis son élection en 2017, le Président de la République n'a eu de cesse de manifester son souhait de réformer le système des retraites. Un projet de réforme avait été initié lors du premier quinquennat et avait dû être abandonné en raison de la crise sanitaire.

Lors de la campagne électorale de 2022, le Président candidat a confirmé ce souhait. Confronté toutefois à un Parlement qui lui est moins acquis que précédemment, des solutions ont dû être trouvées pour que cette réforme puisse aboutir, alors qu'il est manifeste qu'elle est largement contestée et, surtout, que ne se trouve à l'Assemblée nationale aucune majorité à même de la soutenir et de la voter.

En effet, aucune majorité ne s'est exprimée sur cette loi à l'Assemblée nationale, ni en première lecture – où les débats ont été interrompus – ni en lecture CMP, avec l'utilisation de l'article 49, al. 3.

Plutôt que de rechercher le dialogue, le Gouvernement a privilégié la contrainte : c'est un choix politique, pour lequel il a eu recours à des instruments juridiques.

Plutôt que de favoriser le temps de la réflexion, le Gouvernement a imposé la célérité, alors qu'aucun indice ne manifestait une urgence à devoir réaliser cette réforme.

3. Ce n'est pas la première fois que le Gouvernement cherche à imposer sa volonté, soit face à une forte mobilisation sociale, soit face à un Parlement réservé, pour ne pas dire hostile.

La Constitution lui offre des moyens de mener ainsi son action et il est en droit d'y avoir recours.

En revanche, il est tout à fait inédit qu'une loi soit adoptée grâce à la convocation d'autant de leviers de procédure, destinés à contraindre le Parlement, à interrompre des débats, à imposer une seule et unique volonté et à museler les oppositions en les privant d'exercer leurs droits.

Ont ainsi été successivement mobilisés les articles 47-1, 44, alinéa 2 puis alinéa 3, 49, alinéa 3 de la Constitution, les articles 38, 42, alinéas 10 et 16, 44, alinéa 6, 44 bis, alinéa 3, puis alinéas 9 et 10 du Règlement du Sénat.

Chacun de ces instruments a suscité un émoi légitime parmi les parlementaires que nous sommes, mais aussi dans l'opinion publique. Chacun d'entre eux ne saurait porter atteinte, en soi, à la procédure législative, donc à la Constitution.

Néanmoins, leur accumulation et le contexte politique dans lequel ils ont été mobilisés suffisent à rendre suspecte une réforme imposée par une volonté minoritaire.

Et si l'inspiration et la motivation politiques doivent être contestées sur un terrain qui n'est pas le vôtre, elles nous conduisent aujourd'hui à soulever des interrogations juridiques inédites qui heurtent les règles constitutionnelles, dont vous êtes le dernier gardien.

Car pour mener à bien une réforme politiquement motivée, encore faut-il respecter les règles constitutionnellement imposées. Et c'est lorsque la première conduit à violer les secondes que votre rôle doit pleinement s'exercer, afin de préserver notre norme fondamentale, mais aussi pour veiller à ce que de dangereux précédents ne soient pas créés.

Les arguments qui vont suivre s'emploieront donc à vous convaincre de l'inconstitutionnalité de la loi que nous vous déférons, car elle a été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution.

Tant le choix de recourir à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale (I), que l'accumulation des instruments de contrainte du Parlement (II), ou que la présence de certaines dispositions dans la loi que nous vous déférons (III) lui font encourir une censure de votre part.

I. SUR LE RECOURS À UN PROJET DE LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

4. Le projet de loi que nous vous déférons, certes de financement rectificative de la sécurité sociale, a pour seul objectif de réformer le système des retraites, ce qu'assume pleinement et expressément le Gouvernement : « *Le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 **portant réforme des retraites**, présenté ce jour en Conseil des ministres, traduit l'engagement du président de la République d'assurer la pérennité de notre système de retraite par répartition* » (compte-rendu du Conseil des Ministres du 23 janvier 2023).

Il est tout à fait inédit qu'une telle réforme emprunte ce véhicule législatif.

Il est même tout à fait inédit qu'une réforme sociale d'envergure ou majeure emprunte la voie d'un texte financier.

Ce caractère inédit n'est pas seulement la traduction d'un choix politique, mais aussi – et surtout – le respect d'exigence constitutionnelle. En effet, ce type de véhicule législatif n'a pas été prévu pour accueillir une telle réforme (A), d'autant moins lorsque cette dernière ne justifie pas que s'appliquent les conditions d'adoption de cette catégorie de loi (B).

A) Un véhicule législatif inapproprié

5. Les lois de financement de la sécurité sociale ont été intégrées dans notre dispositif constitutionnel par une révision du 22 février 1996. Leur objectif était alors de « garantir l'équilibre du système » de la sécurité sociale (projet de loi constitutionnelle instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale, n° 2455, Assemblée nationale (X^e Législature), 20 décembre 1995, Exposé des motifs).

C'est ce qui explique la formule retenue au nouvel alinéa que cette révision constitutionnelle a inséré à l'article 34 de la Constitution, qui se distingue de ce qui est précisé à l'égard des lois de finances : « Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent **les conditions générales de son équilibre financier** et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » (article 34, al. 19 de la Constitution).

La création de cette nouvelle catégorie de lois était destinée à renforcer les droits du Parlement, comme l'indiquent clairement les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle :

« Dans une démocratie, la responsabilité des grands choix économiques et sociaux **revient au premier chef au Parlement.**

« Pourtant, celui-ci n'a aucun pouvoir dans la détermination de l'équilibre financier de la sécurité sociale alors que les masses financières mobilisées dépassent celles des lois de finances. [...]

« La révision qui vous est proposée permettra **d'associer par un vote annuel les représentants de la Nation à la fixation de l'équilibre de la sécurité sociale.** Elle modifiera les relations entre le Gouvernement et le Parlement mais ne portera pas atteinte à l'autonomie de gestion des caisses de sécurité sociale. [...]

« La loi d'équilibre de la sécurité sociale permettra au législateur d'approuver les orientations générales de la politique de protection sociale, d'évaluer les ressources fiscales affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale et de fixer, pour ces régimes, des objectifs de dépenses assortis, le cas échéant, de taux d'évolution, tout particulièrement en matière d'assurance maladie. Elle pourra comporter toutes dispositions de nature législative nécessaires à l'équilibre de la sécurité sociale. »

Projet de loi constitutionnelle instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale, précité, Exposé des motifs

« En second lieu, le principe d'équilibre sera traduit dans une loi particulière consacrée par la Constitution. Cette loi, délibérée et approuvée par la représentation nationale, **représente un net progrès par rapport aux procédures de simple information conçues en cette matière depuis 1958.**

« Tout d'abord, pour reprendre les propos de notre collègue Charles Descours dans son rapport d'information précité, l'intervention d'une loi plutôt que

l'examen d'un simple rapport conférera une " légitimité politique " aux décisions que l'État est amené à prendre en matière de sécurité sociale, " considérablement réduite en raison de l'absence du Parlement dans la formation des principaux choix devant guider la régulation du système ".

« D'autre part, à la différence des procédures d'approbation d'un rapport, **le vote d'une loi permettra à chaque parlementaire d'exercer son droit d'amendement**, dans les conditions et sous les réserves déjà prévues par la Constitution (irrecevabilités constitutionnelles) et, le cas échéant, celles qui seraient instituées par la loi organique à laquelle renvoie le projet de révision.

« Ces conditions et ces réserves ne sont pas encore définies mais il serait souhaitable qu'elles ne restreignent pas trop la capacité d'initiative des parlementaires.

« Le vote d'une loi assortie s'il y a lieu d'amendements **respecte mieux la vocation naturelle du Parlement**, car celui-ci ne saurait se limiter à une simple approbation d'un rapport ou de comptes qui s'apparenterait à un quitus de la gestion passée.

« Enfin, la révision introduit un élément de régularité. Elle crée, tant pour le Gouvernement que pour le Parlement, l'obligation d'un rendez-vous à date fixe sur la sécurité sociale, ce qu'aucune des dispositions législatives simples adoptées jusqu'à présent n'était parvenue à imposer durablement.

« Chaque année, le Gouvernement aura en effet l'obligation constitutionnelle de déposer un projet de loi spécifique, à des dates ou dans une période que fixera la loi organique. Le Parlement sera quant à lui tenu chaque année de se prononcer sur ce sujet, dans des délais constitutionnels stricts.

« L'annualité de cette procédure paraît de très loin préférable à des interventions épisodiques uniquement laissées à la discrétion des Gouvernements, eux-mêmes soumis à la pression des circonstances.

« **Comme dans le cas de la loi de finances, la discussion annuelle de la loi de financement sera l'occasion à la fois d'un bilan et d'un exercice prospectif.**

« S'agissant de l'aspect bilan, cette occasion offrira au Parlement un moment privilégié pour évaluer l'impact de ses décisions et de celles du Gouvernement en matière de sécurité sociale.

« À ce titre, **elle représentera un temps fort du contrôle parlementaire dans un domaine où, précisément, les procédures antérieures ont montré leurs limites.**

« Mais le contrôle parlementaire doit aussi permettre au Parlement de faire œuvre prospective.

« La définition de l'équilibre et des objectifs de dépenses **laissera précisément au Parlement plus de marge d'appréciation pour approuver ou, s'il y a lieu, pour infléchir ou modifier les arbitrages proposés par le Gouvernement**, dans une perspective à moyen ou à plus long terme.

« **Cette formule représente donc un progrès par rapport à la situation antérieure où le Parlement était tenu informé de manière souvent irrégulière et**

n'intervenait généralement qu'après-coup et dans l'urgence pour rétablir une situation compromise. Surtout, les mécanismes conçus jusqu'à présent ne permettaient pas d'anticiper sur les évolutions à venir et demeuraient axés sur des solutions à très court terme. »

Patrice Gélard, Rapport sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, instituant les lois de financement de la sécurité sociale, Sénat n° 188 (session ordinaire 1995-1996), 31 janvier 1996

Cette réforme constitutionnelle était donc notamment imaginée pour permettre au Parlement de mieux exercer ses missions de législation et de contrôle, selon ses auteurs.

Or l'emprunt de cette voie pour la réforme des retraites ne nourrissait que l'objectif exactement inverse : contraindre le Parlement, en lui imposant d'aller vite et en lui interdisant de débattre sereinement.

S'il est parfois nécessaire qu'une loi soit adoptée dans l'urgence, un tel procédé doit demeurer exceptionnel et justifié. Une telle justification fait défaut en l'espèce (*infra*, § 18).

6. Par la suite, la loi organique est venue préciser ce que doivent et ce que peuvent contenir les lois de financement de la sécurité sociale, qu'elles soient initiales ou rectificatives.

Vous retenez ainsi que les dispositions d'une loi de financement de la sécurité sociale, qu'elles concernent les recettes ou les dépenses, doivent avoir un effet ou ne pas être dépourvues d'effet indirect « sur les recettes [ou sur les dépenses] des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement » (décision n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, consid. 12, dernièrement confirmée par la décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023).

Vous veillez ainsi à ce que ne figurent pas dans une loi de financement de la sécurité sociale des dispositions qui ont vocation à réaliser ou à compléter une réforme, en ayant des effets trop indirects sur les recettes de la sécurité sociale :

« Ces dispositions relatives aux contributions patronales d'assurance chômage sont étrangères au domaine de la loi de financement de la sécurité sociale. Elles ne sont pas indissociables de la réforme d'ensemble de réduction de certaines cotisations sociales en contrepartie d'une hausse de la contribution sociale généralisée, prévue par la loi du 30 décembre 2017 mentionnée ci-dessus. Elles se bornent, au contraire, à compléter une réforme de la seule assurance chômage résultant de la loi du 5 septembre 2018 mentionnée ci-dessus. Même si les quatre branches du régime général de la sécurité sociale assurent l'équilibre financier de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale au titre de sa mission de compensation à l'assurance chômage du coût

des allègements généraux de cotisations d'assurance chômage, les effets du dispositif de « bonus-malus » sur les recettes de la sécurité sociale sont trop indirects pour pouvoir relever du 2 ° du B du paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Au demeurant, l'évaluation préalable de l'article 8 jointe au projet de loi indique que son impact financier sur les régimes de sécurité sociale est nul, tant en 2021 qu'en 2022 et 2023. »

*Décision n° 2019-795 DC du 20 décembre 2019,
Loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 (consid. 24)*

7. De surcroît, concernant une loi de financement rectificative de la sécurité sociale, cet effet doit concerner l'année en cours d'exercice, ainsi que le précisent les dispositions organiques, codifiées aux articles L.O. 111-3-9 et suivants du code de la sécurité sociale.

D'ailleurs, si les lois de finances rectificatives sont courantes, celles de financement rectificatives de la sécurité sociale le sont beaucoup moins et la raison est simple.

En effet, seules les lois de finances peuvent décider des crédits et affecter des dépenses, de façon strictement limitative. Si ces derniers doivent être modifiés en cours d'exercice, seule une loi de finances rectificative peut le faire.

À l'inverse, ainsi que le rappelait fort justement l'exposé des motifs de la révision constitutionnelle de 1996, « en matière de sécurité sociale, les dépenses résultent de l'exercice des droits des assurés. Elles ne sont pas le produit de la décision d'ordonnateurs liés par des crédits limitatifs. Elles résultent de décisions individuelles, elles-mêmes conditionnées par un contexte social et démographique sur lequel les pouvoirs publics n'ont pas prise à court terme. Quant aux recettes, elles sont essentiellement conditionnées par des taux de cotisation fixés par le pouvoir réglementaire » (projet de loi constitutionnelle instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale, précité, Exposé des motifs).

Ainsi, lorsqu'une rectification est néanmoins nécessaire, elle est le plus souvent réalisée par la loi pour l'année suivante et non en cours d'exercice. Depuis 1996, seules deux lois de financement rectificatives de la sécurité sociale ont été adoptées, l'une en 2011 et l'autre en 2014.

On peut même signaler que, lors de la crise sanitaire de 2020 et alors qu'il fallait faire face à une augmentation substantielle des dépenses de santé, aucune loi de financement rectificative de la sécurité sociale n'a été adoptée (mais une loi de finances rectificative a bien été votée).

8. Au-delà du précédent que constituerait la validation constitutionnelle d'une réforme sociale d'ampleur par la voie d'une loi de financement de la sécurité sociale, *a fortiori* rectificative, la loi que nous vous déférons ne respecte pas ces exigences relatives à cette catégorie spécifique de lois.

D'une part, ainsi que nous le détaillerons plus avant (*infra*, §§ 13 et s.), le recours à ce véhicule législatif ne souscrit pas à l'objectif pour lequel la création des lois de financement de la sécurité a été imaginée. Il ne s'agit nullement de permettre au Parlement de mieux légiférer et de mieux contrôler, mais au contraire d'être davantage contraint et enfermé par une procédure inadaptée.

9. D'autre part, l'effet budgétaire globale de la réforme, tant sur les recettes que sur les dépenses, est quasiment nul au regard de ce qui avait été initialement prévu par la loi de finances pour 2023 et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. D'ailleurs, le Gouvernement le confirme lui-même dans l'exposé des motifs du projet de loi.

Il le souligne d'abord sous l'article liminaire : « **La prévision retenue est quasi-identique à la prévision sous-jacente à la loi de finances pour 2023. En effet, elle n'en diffère qu'au titre de la réforme des retraites, dont l'impact pour 2023 est faible et proche du montant provisionné lors du PLF. En particulier, le scénario macroéconomique sur lequel s'appuie cette prévision est identique à celui sur lequel se fonde la loi de finances pour 2023** » (projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, Assemblée nationale n° 760 (XVI^e Législature), 23 janvier 2023, Exposé des motifs sous Article liminaire).

C'est encore précisé dans la partie relative aux « dotations et objectifs de dépenses des branches et des organismes concourant au financement des régimes obligatoires » (Titre IV du projet de loi initial).

Sous l'article 14, il est ainsi indiqué que « les objectifs de dépenses d'assurance-maladie **sont conformes à ceux votés en LFSS 2023** » (projet de loi précité, Exposé des motifs), tandis que l'article 15 du projet de loi initial (devenu l'article 31 de la loi déferée) dispose que « pour l'année 2023, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base et ses sous-objectifs **demeurent fixés conformément à l'article 106 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022** de financement de la sécurité sociale pour 2023 ».

De même, le Rapport Annexe décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir précise, une nouvelle fois, que « le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 **s'inscrit dans un contexte macroéconomique, inchangé par rapport à celui prévu en LFSS 2023**, de forte poussée de l'inflation, en lien avec la

situation géopolitique et sur les marchés de l'énergie, et de ralentissement marqué de la croissance attendu pour cette année ».

10. Enfin, la réforme des retraites ainsi adoptée par la loi déferée n'a vocation à commencer à s'appliquer qu'à compter du 1^{er} septembre 2023.

Pour l'année 2023, elle ne concernera que ceux qui auraient pu prétendre à une retraite à compter de soixante-deux ans sous le régime actuel et qui devront patienter jusqu'à soixante-deux ans et trois mois s'ils sont nés entre le 1^{er} septembre et le 30 novembre 2023 et jusqu'à soixante-deux ans et six mois s'ils sont nés entre le 1^{er} décembre 2023 et le 29 février 2024.

Si nous ne disposons pas de chiffres précis pour apprécier la part de travailleurs concernés par cette mesure, les fiches d'évaluation accompagnant le projet de loi indiquent que l'impact financier sur le budget de la sécurité sociale pour 2023 est de 270 millions d'euros au total.

Autant dire qu'il est extrêmement restreint et marginal.

11. Par conséquent, tout indique que le recours à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale n'était ni nécessaire ni justifié.

Les effets sur le budget de la sécurité sociale, tant en recettes qu'en dépenses, sont marginaux, voire quasiment inexistantes.

Une réforme des retraites, officiellement présentée et assumée comme telle par le Gouvernement, ne répond pas à l'objectif assigné aux lois de financement de la sécurité sociale. Emprunter cette voie ne constitue rien d'autre qu'un détournement de procédure qui, s'il était constitutionnellement validé, constituerait un précédent préoccupant quant à la possibilité de réaliser de telles réformes sociales selon une procédure législative qui impose de nombreuses contraintes, notamment le respect de délais serrés.

En l'espèce, elle ne respecte pas les droits du Parlement et avait d'ailleurs pour seule vocation de le contraindre.

Valider un tel procédé constituerait alors un précédent, dangereux au regard de l'élaboration et de la qualité de la loi car, par la suite, une réforme sociale pourra emprunter cette voie, contraignante pour le Parlement, sans que la contrainte ne se justifie.

12. Nous vous invitons donc à rappeler le strict objectif des lois de financement de la sécurité sociale, dont la vocation n'est pas d'accueillir de telles réformes. Ces dernières peuvent être réalisées par la voie de la loi ordinaire.

Certes, vous ne disposez pas d'un pouvoir d'appréciation identique à celui du Parlement. Mais nous vous rappelons, d'une part, qu'en l'espèce le Parlement est dépourvu de tout pouvoir d'appréciation puisqu'il s'est vu imposer cette procédure par le Gouvernement. D'autre part, il ne s'agit pas là d'un domaine ouvert à un quelconque pouvoir d'appréciation, mais bien de l'application d'exigences constitutionnelles et organiques, qui déterminent ce qui doit et ce qui peut figurer dans une telle loi.

Tel n'est pas le cas d'une réforme des retraites.

En définitive, si vous retenez que cette loi ne pouvait être adoptée selon la procédure prévue pour l'adoption d'une loi de financement de la sécurité sociale, vous devrez la déclarer intégralement contraire à la Constitution car la transmission automatique du texte au Sénat le 17 février à minuit, après vingt jours d'examen en première lecture à l'Assemblée nationale et la convocation d'une commission mixte paritaire sans que la procédure accélérée n'ait été formellement engagée ne saurait s'appliquer.

B) Des conditions d'adoption inadaptées

13. L'adoption d'une loi de financement de la sécurité sociale, fût-elle rectificative, répond à des conditions strictes, posées par l'article 47-1 de la Constitution et précisées par la loi organique.

D'une part, en première lecture, le texte soumis à l'Assemblée nationale peut être automatiquement transmis au Sénat si elle ne s'est pas prononcée dans un délai de vingt jours.

D'autre part, ce même délai est rapporté à quinze jours pour l'examen du texte au Sénat.

Ensuite, la procédure accélérée s'appliquant de droit, une commission mixte paritaire peut être convoquée.

Enfin, si le Parlement n'a pas adopté la loi dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

14. Ces exigences, inspirées de ce qui est prévu à l'article 47 de la Constitution pour les lois de finances, se justifient par une raison simple et évidente : s'agissant d'une loi décidant des crédits et affectant des dépenses de façon annuelle, elle doit impérativement être adoptée et promulguée avant le 31 décembre de l'année en cours pour déployer ses effets dès le 1^{er} janvier de l'année suivante.

Vous avez toujours adopté une interprétation que l'on peut qualifier de téléologique pour apprécier le respect de ces délais constitutionnels.

Ainsi, vous avez pu retenir qu'en dépit de la formulation des délais de l'article 47 qui pourrait paraître impérative, « 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 cependant 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 » (décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, Loi de finances rectificative pour 1986, consid. 5).

En d'autres termes, ces délais ne sont pas d'application stricte et si la loi peut, malgré un dépassement, être adoptée et promulguée avant l'échéance du 31 décembre, alors ils peuvent être dépassés.

C'est donc bien l'objectif qui prime, davantage que la lettre stricte de la Constitution : permettre que la loi soit adoptée avant une certaine échéance, sachant qu'elle peut l'être même sans faire application des leviers procéduraux offerts par les articles 47 et 47-1 de la Constitution.

15. De même, si vous avez retenu que l'article 47 de la Constitution s'appliquait également aux lois de finances rectificatives, vous en avez exclu l'application aux lois de règlement (décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983, Loi portant règlement définitif du budget de 1981).

Pourtant, les lois de règlement ont bien le caractère de « lois de finances », ainsi que le précise l'article 1^{er} de la loi organique relative aux lois de finances et, à l'époque de votre décision, l'article 2 de l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances.

C'est donc une nouvelle fois une interprétation téléologique qui vous a conduit à censurer intégralement la loi portant règlement définitif du budget de 1983.

En effet, vous avez retenu que « la procédure d'urgence de plein droit, tout comme la fixation de délais d'examen, **répond à la préoccupation d'obtenir en temps utile, et plus spécialement avant le début de l'année, l'intervention des mesures d'ordre financier commandées par la continuité de la vie nationale** ; qu'une telle nécessité **ne se retrouve pas pour les lois de règlement** qui, dès lors, restent soumises, en ce qui concerne la procédure d'urgence, aux prescriptions générales de l'article 45 de la Constitution » (décision n° 85-190 DC du 24 juillet 1985, Loi portant règlement définitif du budget de 1983, consid. 2).

16. C'est encore une interprétation téléologique de l'article 47-1 de la Constitution que nous vous demandons d'adopter.

D'une part, vous avez bien retenu que l'article 47 de la Constitution, relatif aux lois de finances, s'appliquait également aux lois de finances rectificatives. Par analogie, vous pourriez considérer que l'article 47-1, relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, s'applique donc aux lois de financement rectificatives.

Pour autant, à ce jour, si vous avez bien affirmé expressément la première extension, vous n'avez jamais confirmé la seconde.

Vous indiquez ainsi que « *les règles de procédure ainsi posées [par l'article 47 de la Constitution] sont applicables, non seulement à la loi de finances de l'année [...], mais également aux lois de finances dites " rectificatives " » (décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, précitée, consid. 3).*

À l'inverse, nulle formule équivalente n'apparaît dans votre seule décision sur une loi de financement rectificative de la sécurité sociale (décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014*).

17. Or, ainsi que nous l'avons précédemment rappelé, la vocation des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale est distincte de celle de lois de finances rectificatives. Les secondes sont destinées à voter des crédits de façon limitative, tandis que les premières veillent à adapter l'équilibre financier de la sécurité sociale, lequel est généralement corrigé lors de l'adoption de la loi de financement pour l'année suivante.

Par conséquent, si le respect des délais s'imposent bien à l'égard des lois de finances rectificatives, afin « *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 » (décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, précitée, consid. 4), aucune exigence similaire ne paraît ressortir à l'égard d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale.*

Vous pourriez donc parfaitement retenir, à l'instar de ce que vous faites pour les lois de règlement, que la nécessité à laquelle ces règles de l'article 47-1 répondent ne saurait être invoquée quand il s'agit de lois de financement rectificative de la sécurité sociale.

En plus de correspondre au sens même de ce que prévoit l'article 47-1 de la Constitution et la révision constitutionnelle qui l'a introduit, une telle interprétation permettrait de préserver le Parlement, la clarté et la sincérité des débats parlementaires et les exigences démocratiques.

18. D'autre part, si vous ne deviez pas retenir cette interprétation générale, vous devriez alors la retenir pour le cas d'espèce.

En effet, aucun motif objectif, si ce n'est la satisfaction d'un intérêt politique, ne justifie que le Parlement statue dans une telle contrainte d'urgence.

Ainsi que nous l'avons précédemment souligné (*supra* § 2), une réforme des retraites est envisagée depuis de nombreuses années. Qu'elle soit réalisée en quelques semaines plutôt qu'en quelques mois n'impacte nullement le financement du système des retraites.

De même, nous avons également relevé qu'aucune urgence proprement budgétaire et financière n'imposait d'adopter cette loi dans de tels délais, d'autant moins que son impact budgétaire pour l'année en cours en minimal (*supra* § 9).

Enfin, la date même d'entrée en vigueur confirme l'absence de toute urgence.

En effet, la réforme ne commencera à déployer ses effets qu'à compter du 1^{er} septembre 2023. S'il devait y avoir une véritable urgence, les effets auraient été immédiats ou plus rapprochés dans le temps.

19. En définitive, les délais de l'article 47-1 de la Constitution n'ont d'autre objectif que de garantir l'intervention en temps utile – et particulièrement avant le début d'un exercice budgétaire annuel – des mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la sécurité sociale.

Tel n'est généralement pas le cas d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale et, en tout état de cause, ce n'est nullement le cas en l'espèce.

Les conditions d'adoption d'une loi de financement de la sécurité sociale prévues par l'article 47-1 de la Constitution n'ont donc pas vocation à s'appliquer.

Par conséquent, dans le prolongement de votre jurisprudence de 1985 sur les lois de règlements, vous devez considérer, d'une part, que la transmission automatique du texte au Sénat le 17 février à minuit, après vingt jours d'examen en première lecture à l'Assemblée nationale et la convocation d'une commission mixte paritaire sans que la procédure accélérée n'ait été formellement engagée, ont opéré selon une procédure inconstitutionnelle.

Vous devez donc déclarer la loi que nous vous déférons contraire à la Constitution.

II. SUR L'ACCUMULATION DES INSTRUMENTS DE CONTRAINTE DU PARLEMENT

20. Au caractère inédit de l'application de l'article 47-1 pour une réforme des retraites répond le caractère tout aussi inédit des instruments de procédure invoqués pour contraindre le Parlement à adopter la loi : jamais l'adoption d'une loi n'aura mobilisé autant de mécanismes procéduraux, prévus par la Constitution ou par le règlement des assemblées.

Sur le plan constitutionnel, ont été successivement mobilisés les articles 47-1, avec la transmission automatique au Sénat avant l'adoption du texte par l'Assemblée nationale, l'article 44 dans ses alinéas 2 puis 3 et, enfin, l'article 49, alinéa 3.

Si nous contestons le recours à un projet de loi de financement de la sécurité sociale pour réaliser la réforme litigieuse et si nous déplorons l'application de ces dispositions constitutionnelles destinés à raccourcir et interrompre les débats et à contraindre l'adoption du texte par le Parlement sur un sujet et dans un contexte où le dialogue et l'apaisement auraient été bienvenus, nous ne saurions en remettre en cause la constitutionnalité, au-delà des développements préalablement exposés.

21. Cependant, ces divers mécanismes directement constitutionnels ont été cumulés à des mécanismes issus des règlements des assemblées et, en particulier, du Règlement du Sénat.

Ainsi, on ne compte plus le nombre d'amendements ou de sous-amendements déclarés irrecevables, notamment sur le fondement de l'article 44 bis, dans ses alinéas 4 ou 10.

Surtout, l'article 38 du Règlement du Sénat, permettant la « *clôture des débats* », qui n'avait jamais été appliqué dans sa forme actuelle et dont la dernière activation remonte à 2006, a été mobilisé à six reprises.

À cela s'ajoutent quatre applications de l'article 44, alinéa 6 du Règlement, permettant la priorité d'examen d'un amendement et bouleversant ainsi l'ordre de la discussion.

De plus, la Conférence des Présidents du 8 mars a décidé de l'application des alinéas 10 et 16 de l'article 42 du Règlement du Sénat, limitant à un orateur par groupe les prises de parole sur les articles et lors des explications de vote.

Enfin, le Gouvernement s'est opposé à deux reprises à l'examen d'amendements qui n'avaient pas été préalablement examinés par la commission saisie au fond, sur le fondement de l'article 44, alinéa 2 de la Constitution. Cependant, l'absence d'une telle réunion était due au refus même de la présidente de la commission concernée.

- 22.** Si chacune de ces applications de diverses règles constitutionnelles et réglementaires affecte les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire à elle seule, c'est surtout leur cumul qui conduit à ce que ces exigences soient manifestement violées.

Rappelons que, selon votre jurisprudence, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ont une valeur constitutionnelle, en ce qu'elles sont imposées et issues des termes de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 et de l'article 3 de la Constitution (*décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, consid. 3*).

Ces exigences constituent très fréquemment une réserve sous laquelle vous validez la constitutionnalité de dispositions réglementaires soumises à votre examen.

- 23.** En particulier, lorsque vous avez eu à examiner la réécriture de l'article 38 du Règlement du Sénat permettant la « *clôture des débats* », vous avez relevé « *qu'il appartiendra au président de séance d'appliquer ces limitations du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* » (*décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace, consid. 32*).

Cette réserve s'inscrit dans un cadre plus général selon lequel, lorsque le déroulement des débats est affecté d'une limitation du temps ou de la prise de parole, vous veillez à subordonner cette faculté au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire (*décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*).

C'est respectueux du principe démocratique selon lequel, si le Gouvernement et le Parlement sont en droit de voir s'achever le processus législatif, le peuple et les parlementaires sont tout autant en droit d'y participer pour y manifester leurs désaccords ou leurs oppositions.

Or en l'espèce, la clôture a d'abord été demandée et appliquée au cours de la séance de nuit du 7 mars, par Bruno Retailleau. Puis elle a été demandée et appliquée à quatre reprises au cours des séances du 8 mars, successivement par Bruno Retailleau, François Patriat et Claude Malhuret (deux fois). Enfin, elle l'a été une dernière fois le 9 mars, par Bruno Retailleau.

À chaque fois, il s'agissait de clore les débats sur les explications de vote relatives à des amendements.

Si, lors de la première application (le 7 mars), plusieurs orateurs avaient pu s'exprimer, tel n'est pas le cas lors des cinq autres. La clôture qui fut ainsi prononcée a lapidairement interrompu des débats, avec pour seule finalité d'empêcher l'opposition d'exprimer son hostilité au projet de loi en discussion, c'est-à-dire de porter la voix qui est la sienne et d'exercer le droit qui lui appartient.

24. Ce muselage de l'opposition s'est poursuivi grâce à d'autres dispositions réglementaires.

Ainsi, en application de l'article 44, alinéa 6 du Règlement du Sénat, la priorité a été demandée et accordée à quatre reprises. Trois d'entre elles concernaient des amendements dont le seul objectif était de réécrire l'article en discussion, afin de faire tomber tous les amendements déposés sur l'article, avant réécriture.

Or, là encore, lorsque vous avez eu à connaître de cette disposition, vous avez expressément souligné « *qu'il ne saurait être recouru à la priorité de discussion de telle manière que cette priorité prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* » (décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, consid. 42).

25. Pourtant, lorsque la priorité fut demandée et appliquée lors de la séance du 7 mars sur l'amendement n° 4762, elle a permis d'examiner et d'adopter cet amendement de réécriture de l'article 7 (devenu article 10) et, ainsi, de priver d'objet l'ensemble des amendements qui avaient été déposés pour le modifier, « à l'exception de soixante-quinze d'entre eux », comme le relève le Président de séance peu avant de la suspendre.

Ce sont ainsi plus de mille amendements qui sont « tombés », privant autant de fois l'opposition de son droit de s'exprimer dans le débat parlementaire.

Elle a tenté de le faire en déposant des sous-amendements, qui ont cependant tous été déclarés irrecevables, comme nous le verrons *infra*.

Rappelons que ce nombre d'amendements n'était justifié que par l'importance de cet article, qui constitue le cœur de la réforme.

Le 9 mars la priorité est à nouveau demandée, cette fois à deux reprises, et appliquée. Elles concernent les amendements n° 2127, sur l'article 8 et n° 2132, sur l'article 9.

L'une comme l'autre sont destinées à faire tomber plusieurs dizaine d'amendements, notamment de suppression de ces articles, alors même que le Règlement du Sénat prévoit expressément que les amendements de suppression d'un

article sont discutés en premier lieu (article 46 bis, alinéa 2), ce que n'ont pas manqué de rappeler des sénateurs dans les débats.

Par conséquent, lors de ces trois applications de la priorité sur des amendements, l'opposition fut empêchée de présenter et de défendre les siens.

L'atteinte aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire est flagrante. Elle s'ajoute à celle que nous avons précédemment soulignée lors de l'application de l'article 38 du Règlement.

- 26.** Elle se poursuivra encore à l'égard des irrecevabilités opposées à de très nombreux sous-amendements qui ont été déposés pour permettre à l'opposition de faire valoir l'un de ses droits les plus précieux : participer à l'élaboration de la loi en défendant des amendements au texte qui est soumis à l'examen parlementaire.

En effet, la première demande de priorité, lors de la séance du 7 mars, à l'égard de l'amendement n° 4762 de réécriture de l'article 7 (devenu l'article 10), avait pour objet de faire tomber plus d'un millier d'amendements.

Les sénateurs de l'opposition ont alors immédiatement préparé et déposé des sous-amendements, destinés à rétablir ses droits de discuter du texte.

Cependant, après une suspension de séance d'à peine cinquante minutes (de 1h55 à 2h45 du matin), Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales, déclare la quasi-totalité d'entre eux irrecevables, sur le fondement de l'article 44 bis, alinéa 3 du Règlement du Sénat, au motif qu'il s'agit de sous-amendements « *qui ne se rapportent pas au texte, qui ne s'imputent pas correctement, ou qui auraient pour effet de contredire le sens de l'amendement sur lequel ils portent* ».

Or comment prétendre avoir examiné plus d'un millier d'amendements en à peine cinquante minutes ? C'est tout bonnement impossible.

Surtout, l'argument avancé est infondé. Les sous-amendements qui avaient ainsi été déposés se rapportaient bien au texte (ils sous-amendaient l'amendement n° 4762, ainsi que pourra en attester la direction de la séance du Sénat), ils s'y imputaient correctement en complétant ledit amendement et ils n'avaient pas pour effet d'en contredire le sens, puisqu'ils s'inscrivaient dans son prolongement.

Certes, ils venaient le nuancer, mais non le contredire. Or la signification d'une nuance est tout autre que celle d'une contradiction.

- 27.** Pourtant, cette irrecevabilité fut prononcée une seconde fois, un peu plus tard, au cours de la même séance. Cette fois, la suspension de séance ne dura que de 15 minutes (de 3h à 3h15) et la présidente de la commission des affaires sociales admet

elle-même ne pas avoir procédé à l'examen de l'ensemble de ces sous-amendements.

Comment peut-elle, dès lors, opposer une irrecevabilité justifiée par le sens de ces sous-amendements, qui contredirait celui de l'amendement auquel ils se rapportent ? C'est une nouvelle fois impossible et, surtout, c'est erroné.

L'opposition n'a donc pas été en mesure d'exercer son droit d'amendement constitutionnellement garanti par l'article 44, alinéa 1^{er} de la Constitution et, au contraire, toutes les armes ont été mobilisées (de la clôture à l'irrecevabilité, en passant par la priorité) pour l'empêcher de le faire, nuisant manifestement, substantiellement et gravement aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

28. D'autant plus qu'au-delà de cette irrecevabilité fondée sur l'article 44 bis, alinéa 3 du Règlement du Sénat, une exception d'irrecevabilité a également été soulevée et adoptée sur le fondement du dixième alinéa du même article.

En effet, dans le prolongement de l'adoption de la priorité, du dépôt de sous-amendements et de l'irrecevabilité de la plupart d'entre eux, une exception d'irrecevabilité a été déposée contre d'autres amendements au motif qu'ils portaient atteinte au principe d'égalité.

On peut doublement s'en étonner.

D'une part, il s'agissait de sous-amendements qui reprenaient à l'identique des amendements préalablement déposés et enregistrés sans qu'aucune irrecevabilité ne leur soit opposée. Les sénateurs l'ont dûment rappelé lors des débats. La direction de la Séance pourra, au besoin, à nouveau le confirmer.

D'autre part, le principe d'égalité est préservé par plusieurs dispositions constitutionnelles et, en particulier, par l'article 6 de la Déclaration de 1789, qui dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ».

Selon votre jurisprudence constante en cette matière « 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 » (parmi d'autres, décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme]).

Par conséquent, l'appréciation du respect de la constitutionnalité d'amendements ou de sous-amendements dérogeant au principe d'égalité suppose un examen approfondi, qui devrait vous revenir, et ne saurait être balayé par un débat politique de quelques minutes.

En tout état de cause, nous soutenons que cette exception d'irrecevabilité n° 4764, votée contre nos sous-amendements portant sur l'amendement n° 4762 est irrégulière et porte à nouveau gravement atteinte aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

29. En définitive, chaque invocation et application d'une disposition réglementaire était destinée à empêcher l'opposition de défendre plusieurs de ses amendements.

Chacune d'entre elles est ainsi constitutive d'une atteinte aux exigences constitutionnelles de sincérité et de clarté du débat parlementaire, tant elles ne sont pas destinées à fluidifier ce dernier, mais bien à empêcher l'exercice d'un droit constitutionnel.

Pour autant, nous pourrions comprendre que, prise isolément, ces atteintes aux exigences précitées ne soient pas susceptibles d'emporter une déclaration d'inconstitutionnalité.

À l'inverse, leur accumulation et leur multiplication, se traduisant par six applications de la clôture des débats (article 38 du Règlement du Sénat), quatre demandes de priorité (article 44, alinéa 6 du Règlement du Sénat) et de très nombreuses déclarations d'irrecevabilité ou de multiples votes d'exceptions d'irrecevabilité, dans un contexte où le Parlement est déjà fortement contraint et alors que l'opposition sénatoriale n'a pas cherché à empêcher l'adoption du texte, sont bel et bien constitutives d'une atteinte substantielle et manifeste à ces exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Ce sont ainsi plusieurs centaines d'amendements et de sous-amendements qui ont été presque arbitrairement écartés, sans fondement.

Nous sommes ici dans l'hypothèse inverse à celle que vous releviez en 2018, lorsque vous souligniez que « *la circonstance, à la supposer établie, qu'au moins cinq des "nombreux amendements" déclarés irrecevables devant la commission spéciale en première lecture à l'Assemblée nationale l'auraient été à tort, est, en tout état de cause, **insusceptible d'avoir porté une atteinte substantielle à la clarté et à la sincérité du débat parlementaire**, eu égard au contenu de ces amendements, au stade de la procédure auquel leur a été opposée l'irrecevabilité et aux conditions générales du débat* » (décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, Loi confortant le respect des principes de la République, consid. 5).

Aujourd'hui, il ne s'agit pas de cinq amendements, mais bien de plusieurs centaines.

L'atteinte est donc manifeste et substantielle.

Par conséquent, ce vice de procédure devra vous conduire à déclarer l'ensemble de la loi déférée contraire à la Constitution ou, *a minima*, son article 10,

lequel a fait l'objet d'une concentration de ces atteintes aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

**III. SUR LA PRÉSENCE DE CERTAINES DISPOSITIONS
DANS UNE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

- 30.** À l'instar de votre jurisprudence constante en matière de lois de finances, vous veillez de plus en plus strictement à ce que les lois de financement de la sécurité sociale respectent les exigences que la loi organique prévoit quant à leur contenu, précisé aux articles L.O. 111-3-2 à L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale.

Vous vous assurez ainsi que chaque disposition d'une telle loi a bien un effet ou, du moins, n'est pas dépourvu d'un effet trop indirect sur les recettes ou sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ou qu'elle relève des autres catégories mentionnées aux articles L.O. 111-3-6 à L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale (*en dernier lieu, décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, précitée*).

Or ce n'est pas le cas de plusieurs articles et dispositions de la loi que nous vous déférons.

Nous considérons même – et nous vous l'avons déjà démontré – que l'ensemble de la loi ne relève pas d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale, tant l'équilibre budgétaire de 2023 est faiblement impacté et tant son objectif ne correspond pas à celui assigné à ce type de lois.

- 31.** Mais si vous ne deviez pas souscrire à cette argumentation, alors vous pourrez constater, d'abord, que l'article 2 de la loi déférée n'a pas d'effet ou a un effet trop indirect sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement. Il ne relève pas non plus des autres catégories mentionnées aux articles L.O. 111-3-6 à L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale.

Il concerne en effet ce qu'il convient d'appeler « l'index senior », se traduisant par l'obligation de publication d'indicateurs. Cette disposition n'est donc susceptible d'avoir, sur les dépenses ou les recettes des régimes obligatoires de base, qu'un effet trop indirect pour que la présence, à titre accessoire, d'un dispositif de sanction pécuniaire dont le produit est affecté à un de ces régimes soit de nature à rattacher la mesure au domaine défini par les dispositions de l'article L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale.

- 32.** Ensuite, l'article 3 de la loi litigieuse souffre des mêmes griefs. Introduit au Sénat en première lecture, il a pour objet de prévoir les mesures visant à favoriser l'emploi des seniors (« CDI senior »).

Or ces mesures n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement. Elles ne relèvent pas non plus des autres catégories mentionnées aux articles L.O. 111-3-6 à L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale.

- 33.** De même, les alinéas 10 à 12 de l'article 10 de la loi déferée n'affecte pas l'équilibre du budget de la sécurité sociale de l'année en cours. Or s'agissant d'une loi de financement rectificative, tel devrait être son objet.

Ces alinéas ne sont pas détachables du reste de l'article, puisqu'ils se bornent à prolonger les alinéas 8 et 9, relatifs au recul de l'âge légal de départ à la retraite, tandis que toutes les autres dispositions soit en sont la cause, soit en tirent les conséquences.

C'est donc l'ensemble de l'article 10 qui n'a pas d'effet ou a un effet trop indirect sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement. Il ne relève pas non plus des autres catégories mentionnées aux articles L.O. 111-3-6 à L.O. 111-3-8 du code de la sécurité sociale.

- 34.** Le paragraphe XXVIII de ce même article 10 renvoie l'application du 6° du paragraphe III du même article qu'aux services accomplis en qualité d'agent contractuel à compter de la publication de la présente loi.

Par conséquent, il n'est applicable qu'aux services accomplis à partir de son entrée en vigueur. Il ne sera donc susceptible de produire un effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base qu'une fois que l'agent concerné, ayant accompli de tels services pendant plusieurs années après l'entrée en vigueur de la loi et étant devenu ultérieurement titulaire, demandera la liquidation de sa pension.

Il encourt donc les mêmes critiques précédentes.

- 35.** Le nouvel article L. 4624-2-1-1 du code du travail, introduit par les alinéas 53 et suivants de l'article 17 de la loi déferée souffre, lui encore, des mêmes griefs. Il n'a pas d'effet sur l'exercice budgétaire en cours.

De surcroît, l'alinéa 65 de ce même article 17 renvoie l'application des 2° et 3° de ce nouvel article L. 4624-2-1-1 du code du travail à l'issue d'un examen qui ne peut être réalisé qu'à compter du 1^{er} septembre 2023.

Dès lors, l'effet de la visite médicale ainsi instaurée, sur les recettes ou les dépenses des régimes obligatoires de base, apparaît hypothétique en 2023.

D'une part, son coût incombe à l'employeur et ne pèse donc pas sur les dépenses des régimes de sécurité sociale. D'autre part, si l'instauration de ce suivi médical spécifique peut avoir pour effet d'accroître à terme le recours au dispositif de pension anticipée pour inaptitude, tant le délai nécessaire à sa mise en place que les délais qui sépareront nécessairement l'information délivrée à l'assuré à l'occasion de cette visite de la demande de l'assuré de bénéficier du dispositif de pension anticipée pour inaptitude, puis des suites données à cette demande, rendent peu crédible tout effet sur les liquidations de pension en 2023.

Toutes ces dispositions ne trouvent donc pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale, *a fortiori* une loi rectificative. Elles devront donc être déclarées contraires à la Constitution.

Pour tous ces motifs et ceux que vous relèveriez d'office, les requérants vous invitent à censurer les dispositions contestées de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

Nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil constitutionnel, d'agréer l'expression de notre haute considération.