

LOIS

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Saisine du Conseil constitutionnel en date du 6 décembre 2011 présentée par au moins soixante sénateurs, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, et visée dans la décision n° 2011-642 DC

NOR : CSCL1133368X

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2012

Monsieur le président, mesdames et messieurs les conseillers,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre examen, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

Les auteurs de la présente saisine contestent en particulier les conditions d'adoption de l'article 51 *bis* B qui vise à accélérer le calendrier de relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite. En adoptant ce nouveau dispositif par la voie d'un amendement déposé après la réunion de la commission mixte paritaire, le législateur a porté une atteinte manifeste à la règle de l'entonnoir résultant d'une lecture combinée des articles 39, 44 et 45 de la Constitution et au principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires (notamment votre décision n° 2005-526 DC).

Soucieux de la qualité des lois, le Conseil constitutionnel veille au respect des règles procédurales imposées par la Constitution afin d'éviter que l'exercice du droit d'amendement ne conduise à des abus affectant le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires.

C'est dans cette perspective que vous avez consacré puis renforcé la règle de l'entonnoir qui a « *pour finalité de permettre un déroulement harmonieux de la navette législative en autorisant chaque assemblée, à chaque lecture, à n'examiner que les seuls articles n'ayant pas encore été adoptés dans une rédaction identique* » (1).

Vous avez ainsi jugé dans une décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 que « *les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;* » (cons. 26).

Or, les dispositions présentement contestées ont été introduites dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale par voie d'amendement à l'initiative du Gouvernement lors d'une nouvelle lecture à l'Assemblée nationale faisant suite à l'échec de la commission mixte paritaire. Non seulement ces dispositions n'étaient aucunement destinées à assurer le respect de la Constitution ou à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen, mais elles ne présentaient surtout aucune relation directe avec une disposition restant en discussion.

En effet, alors que la disposition initiale – votée par le Sénat contre l'avis du Gouvernement – visait à ce que le Conseil d'orientation des retraites remette aux commissions parlementaires compétentes « *un rapport sur les conséquences sociales, économiques et financières du relèvement des deux bornes d'âge et les transferts des dépenses vers l'assurance maladie, l'invalidité, l'assurance chômage et vers les finances locales par le biais du revenu de solidarité active* », les dispositions nouvelles modifient directement l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale en avançant d'une année le calendrier de relèvement de l'âge légal de départ en retraite et de l'âge d'obtention du taux plein initialement prévu par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites. En conséquence, l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite serait désormais fixé à 62 ans à compter de la génération née en 1955 au lieu de 1956. En outre, le relèvement de l'âge du taux plein serait accéléré de la même façon.

Le lien entre les dispositions contestées et celle qui figurait initialement dans l'article 51 *bis* B n'est que de façade et ce n'est qu'en supprimant celle-ci que le législateur a pu introduire celles-là. Une mesure d'évaluation du dispositif adopté le 9 novembre 2010 laisse sa place à une réforme du droit de la sécurité sociale (2) qui sera de surcroît lourde de conséquences pour les personnes concernées. Une telle différence est bien loin de satisfaire aux exigences élevées qui sont les vôtres en matière de « lien direct » (notamment votre décision n° 2011-640 DC du 4 août 2011).

En utilisant l'article 51 *bis* B comme une simple coquille pour y introduire le dispositif présentement contesté, le Gouvernement a clairement tenté de contourner votre jurisprudence en matière d'amendements tardifs. En effet, c'est le caractère de nouveauté qui guide votre appréciation du « lien direct » puisque votre jurisprudence s'inscrit dans la logique du principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires. C'est ce que suggère la décision n° 98-402 DC dans laquelle vous justifiez votre jurisprudence par la volonté d'éviter que des « *mesures nouvelles, résultant de telles adjonctions* », soient adoptées « *sans avoir fait l'objet d'un*

examen lors des lectures antérieures à la réunion de la commission mixte paritaire et, en cas de désaccord entre les assemblées, sans être soumises à la procédure de conciliation confiée par l'article 45 de la Constitution à cette commission ». Vous n'aurez, en l'espèce, aucun mal à constater que les dispositions contestées n'ont fait l'objet d'aucun débat au sein des assemblées avant la réunion de la commission mixte paritaire.

Au demeurant, il apparaît qu'en procédant ainsi, le Gouvernement a évité l'ensemble des consultations d'usage et notamment celles du Conseil d'orientation des retraites ou des partenaires sociaux mais surtout celle du Conseil d'Etat pourtant requise par l'article 39 de la Constitution. Or, comme le relevait Jean-Eric Schoettl en 2007, « *compte tenu de sa politique jurisprudentielle en faveur de la qualité de la loi et de la revalorisation du travail parlementaire, le Conseil constitutionnel ne peut rester insensible face à la multiplication des amendements, car ceux-ci, qu'elle qu'en soit l'origine – gouvernementale ou parlementaire – ne sont pas passés par les filtres du projet de loi (concertation, discussion interministérielle, Conseil d'Etat)* ». Le même auteur poursuivait l'analyse de votre jurisprudence en ces termes : « *Sa vigilance doit être plus grande encore lorsque les dispositions nouvelles sont introduites dans un texte devant la seconde assemblée saisie, que l'examen de ce texte relève de la procédure d'urgence et que sa discussion est enfermée dans de brefs délais par la Constitution, ce qui est le cas des lois de financement de la sécurité sociale...* » (3).

Introduites après l'échec de la commission mixte paritaire et ne présentant aucun lien direct avec une disposition du texte restant en discussion, c'est donc au mépris des règles procédurales posées par la Constitution et de votre jurisprudence qu'ont été adoptées les dispositions contestées.

*
* *

Pour l'ensemble de ces raisons, plaise au Conseil constitutionnel de censurer l'article 51 *bis* B.

(1) « *Ainsi, le nombre des désaccords est-il appelé à diminuer au fur et à mesure que progresse la navette...* ». B. Baufumé, *Le Droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, p. 270-271.

(2) L'exposé sommaire de l'amendement gouvernemental ne laisse place à aucun doute puisqu'il explicite les objectifs poursuivis en ces termes : « *Accélération du calendrier de relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite qui doit permettre de réduire plus rapidement le déficit des régimes d'assurance vieillesse et donc de garantir la pérennité du système de retraite par répartition* ».

(3) « *La sanction constitutionnelle de l'abus du droit d'amendement dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007* », *RFDA* 2007, p. 134 et s.