

Paris, le 24 mars 2023

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
sur la proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite
ne peut être fixé au-delà de 62 ans

La présidente de l'Assemblée nationale a transmis au Conseil constitutionnel une proposition de loi, présentée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans. Cette saisine appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

Aux termes des premier, troisième et quatrième alinéas de l'article 11 de la Constitution : « *Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. / (...). / Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. / Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique* ».

Aux termes de l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « *Le Conseil constitutionnel vérifie, dans le délai d'un mois à compter de la transmission de la proposition de loi : / 1° Que la proposition de loi est présentée par au moins un cinquième des membres du Parlement, ce cinquième étant calculé sur le nombre des sièges effectivement pourvus à la date d'enregistrement de la saisine par le Conseil constitutionnel, arrondi au chiffre immédiatement supérieur en cas de fraction ; / 2° Que son objet respecte les conditions posées aux troisième et sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution, les délais qui y sont mentionnés étant calculés à la date d'enregistrement de la saisine par le Conseil constitutionnel ; / 3° Et qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution* ».

Il résulte de votre décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019 que vous vous placez à la date de l'enregistrement de la saisine par le président de l'assemblée sur le bureau de laquelle la proposition de loi a été déposée pour apprécier le respect des conditions prévues par le troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution et par l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

La proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans vous ayant été transmise par la présidente de l'Assemblée nationale le 20 mars 2023, c'est donc à cette date qu'il convient de se placer.

Cette proposition de loi, présentée par 162 députés et 90 sénateurs représentant ensemble plus d'un cinquième des membres du Parlement, satisfait à la condition prévue au 1° de l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

Le texte transmis comporte un article unique, aux termes duquel : « *L'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite mentionné au premier alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, à l'article L. 732-18 du code rural et de la pêche maritime, au 1° du I de l'article L. 24 et 1° de l'article L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite ne peut être fixé au-delà de soixante-deux ans* ».

Il résulte de l'exposé des motifs de la proposition de loi, dont la première phrase rappelle que « *Le Gouvernement a engagé une réforme qui vise à relever de deux ans l'âge légal de départ à la retraite* », comme des circonstances de son élaboration, que son dépôt n'a été motivé que par l'imminence de l'adoption et de la promulgation de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, dont l'article 10 (ex-article 7) a notamment pour objet de reculer progressivement l'âge de départ à la retraite, selon les distinctions qu'il établit, de soixante-deux à soixante-quatre ans.

Ainsi, l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de loi est de faire adopter par la voie du référendum, à l'issue de la phase de recueil des signatures d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, dont la durée est fixée à neuf mois par le paragraphe II de l'article 4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, un texte destiné à priver d'effet une partie des dispositions issues de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, considérée comme adoptée le 20 mars 2023 après le rejet des motions de censure déposées le 17 mars 2023, pour le cas où cette loi serait promulguée, après son examen par le Conseil constitutionnel.

Bien qu'elle tende ainsi à faire échec, *in fine*, à l'application des dispositions d'une loi promulguée moins d'un an auparavant, la proposition de loi ne peut cependant être regardée comme ayant pour objet, à la date d'enregistrement de la saisine, l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Par ailleurs, aucune proposition de loi portant sur le même sujet n'avait été soumise au référendum depuis deux ans.

Cela étant, dans sa version en vigueur le 20 mars 2023, 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* ». L'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction applicable à la même date, dispose : « *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° du I de l'article L. 24 et au 1° 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° A raison de quatre mois par génération pour les assurés nés entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1951 ; / 2° A raison de cinq mois par génération pour les assurés nés entre le 1^{er} janvier 1952 et le 31 décembre 1954* ».

Ces dispositions ne fixent pas au-delà de soixante-deux ans l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite mentionné au premier alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, à l'article L. 732-18 du code rural et de la pêche maritime, au 1° du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite et au 1° de l'article L. 25 de ce code.

Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale. (...)* ». Il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative (décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, cons. 12 ; décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, cons. 4). Tout article de loi dépourvu de portée normative est, comme tel, contraire à la Constitution (décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023, paragr. 55 et 56).

En l'espèce, les dispositions de l'article unique de la proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans ne satisfont pas à l'exigence de normativité de la loi, laquelle trouve à s'appliquer à tout texte de loi, y compris une loi ayant vocation à être adoptée par référendum sur le fondement de l'article 11 de la Constitution.

Ainsi qu'il a été dit en effet, ces dispositions ne modifient en rien l'état du droit, dont il ne résulte pas que l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite mentionné au premier alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, à l'article L. 732-18 du code rural et de la pêche maritime, au 1° du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite et au 1° de l'article L. 25 de ce code pourrait être fixé au-delà de soixante-deux ans, quelle que soit l'année de naissance des personnes intéressées.

Comme l'indique d'ailleurs l'intitulé de la proposition de loi, son article unique se borne donc à « affirmer » une limite d'âge qui figure déjà dans les textes en vigueur, sans modifier les règles applicables ni y ajouter ou y retrancher.

Dépourvue de caractère normatif, la proposition de loi doit, par suite, être déclarée contraire à la Constitution.

Pour ce motif également, l'article unique de la proposition de loi ne saurait être regardé comme portant sur une réforme relative à la politique sociale de la nation au sens de l'article 11 de la Constitution.

Il résulte de votre décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022, éclairée par le commentaire aux cahiers, qu'une « réforme », au sens de l'article 11 de la Constitution, s'entend d'une modification suffisamment importante des règles structurant la politique économique, sociale ou environnementale de la nation. Par cette décision, sans exclure qu'une proposition de loi ayant un objet exclusivement fiscal puisse constituer une réforme relative à la politique économique, vous avez néanmoins considéré que la proposition de loi tendant à instituer une contribution additionnelle sur les bénéficiaires exceptionnels des grandes entreprises ne portait pas sur une telle réforme, après avoir relevé que le texte soumis à votre examen avait exclusivement pour objet d'augmenter, jusqu'au 31 décembre 2025, l'imposition de la fraction des bénéficiaires supérieurs à 1,25 fois la moyenne des résultats imposables au titre des exercices 2017, 2018 et 2019 des sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 millions d'euros. Vous avez relevé que la proposition de loi avait ainsi pour seul effet d'abonder le budget de l'État par l'instauration jusqu'au 31 décembre 2025 d'une mesure qui se bornait à augmenter le niveau de l'imposition existante des bénéfices de certaines sociétés.

Or, si une loi ne complétant que de manière ponctuelle et temporaire des dispositions législatives existantes ne constitue pas une réforme au sens de l'article 11 de la Constitution, il en va *a fortiori* de même pour une disposition législative dépourvue de caractère normatif qui ne modifie pas, par construction, l'état du droit.

Pour le reste, le Gouvernement observe que la proposition de loi ne porte pas sur l'organisation des pouvoirs publics, qu'elle ne tend pas à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions et qu'elle n'est pas relative aux services publics qui concourent à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation.

Elle ne relève donc d'aucun des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que la proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans est contraire à la Constitution et ne porte sur aucun des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.