

La validation du Conseil constitutionnel renforce l'exécutif

Si certains juristes considèrent qu'il « n'y a pas de surprises », d'autres estiment que cette décision sera « lourde de conséquences »

Ce sont deux décisions qui offrent un répit à l'exécutif. Le Conseil constitutionnel a en effet validé, vendredi 14 avril, l'essentiel de la réforme des retraites, dont le report de l'âge légal de départ à 64 ans. Il censure six « cavaliers sociaux », c'est-à-dire des dispositions qui n'avaient pas leur place dans la loi étudiée. Le Conseil avait été saisi d'une part par la première ministre, Elisabeth Borne, mais aussi par des députés de gauche et du Rassemblement national (dans des saisines distinctes) ainsi que par des sénateurs de gauche.

Par ailleurs, la proposition de loi visant à garder l'âge légal à 62 ans, soumise au Conseil dans le cadre de la procédure dite du référendum d'initiative partagée (RIP), a été rejetée. Une autre proposition de loi dans le cadre du RIP a été déposée jeudi 13 avril. Les neuf conseillers constitutionnels rendront leur décision à ce sujet le 3 mai.

« Il n'y a pas de surprises. C'est ce à quoi les commentateurs s'attendaient, estime Cécile Guérin-Bargues, professeure de droit public, à Paris-II-Panthéon-Assas. C'est le signe que le Conseil constitution-

nel juge la constitutionnalité de la loi et pas son opportunité politique ou au regard de ce qu'il se passe en dehors du Conseil. »

Plusieurs éminents constitutionnalistes, comme Dominique Rousseau, avaient souligné la forte probabilité d'une censure de la loi, notamment sur le détournement de procédure puisque le gouvernement avait choisi de faire passer la réforme des retraites par un projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale (PLFSSR) permettant d'utiliser le dispositif prévu au second alinéa de l'article 47.1 de la Constitution. Ce qui entraînerait un examen contraignant par le Parlement dans un délai de cinquante jours au total. Étaient aussi pointées d'autres mesures telles que la mise en œuvre de l'article 49.3 de la Constitution, privant l'Assemblée nationale de vote sur le texte examiné.

Les juges constitutionnels ont rejeté ces arguments. « Le recours à un tel véhicule législatif [le PLFSSR] n'est pas subordonné à l'urgence, à des circonstances exceptionnelles ou à un déséquilibre majeur des comptes sociaux. (...) Le

choix qui a été fait à l'origine par le gouvernement de les faire figurer au sein d'une loi de financement rectificative ne méconnaît, en lui-même, aucune exigence constitutionnelle », explique le Conseil. De même, ce dernier estime que l'application des délais resserrés de l'article 47.1 peut se faire pour un projet de loi rectificatif.

« Incitation inédite »

« Le contrôle est minimal, peu approfondi », analysent dans un message commun les publicistes Eleonora Bottini de l'université de Caen, Margaux Bouaziz de l'université de Bourgogne et Stéphanie Henneute-Vauchez de Paris-Nanterre. Selon elles, le raisonnement du Conseil revient à dire qu'un PLFSSR est un projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS). Et que, dès lors, l'article 47.1 serait applicable.

« Les conséquences de cette validation constituent probablement l'un des aspects les plus importants – et lourds de conséquences – de la décision, poursuivent-elles. Il en résulte une incitation inédite et majeure pour tout gouvernement futur de cadrer un très grand

POUR PAUL CASSIA, PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC, UNE RÉFORME PÉRENNE COMME LES RETRAITES PEUT DIFFICILEMENT PASSER PAR UNE LOI RECTIFICATIVE

nombre de projets relatifs aux questions sociales comme [une loi de financement rectificative de la Sécurité sociale] et donc de pouvoir contourner la délibération parlementaire. »

Paul Cassia, professeur de droit public à l'université Paris I-Panthéon-Sorbonne, abonde. Selon lui, une réforme pérenne comme les retraites peut difficilement passer par une loi rectificative : « Cette décision renforce l'exécutif par rapport au Parlement. C'est une appréciation très large du champ des lois de financement rectificatives de la Sécurité sociale qui peuvent rectifier à la marge et

s'appliquer au-delà de l'année concernée. »

Les parlementaires requérants considéraient également que l'application cumulative de plusieurs mécanismes du « parlementarisme rationalisé » avait entaché d'irrégularité la procédure suivie. Pour le Conseil, cependant, cela n'a pas « porté atteinte substantielle aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ». Et d'ajouter : « En l'espèce, si l'utilisation combinée des procédures mises en œuvre a revêtu un caractère inhabituel, en réponse aux conditions du débat, elle n'a pas eu pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution. »

Dispositions sociales censurées

Concernant le report de l'âge légal de départ de 62 à 64 ans, le Conseil valide le dispositif de la loi : « Le législateur a entendu assurer l'équilibre financier du système de retraite par répartition et, ainsi, en garantir la pérennité. Il a notamment tenu compte de l'allongement de l'espérance de vie. » Les six « cavaliers législatifs » censurés sont de nature di-

verse. Il est notamment question de l'« index seniors » (visant à obliger certaines entreprises à publier chaque année des indicateurs relatifs à leur taux d'emploi de salariés seniors) et le « CDI senior ». Ces deux mesures pourraient être reprises dans un futur projet de loi.

Les autres points retoqués concernent certaines modifications de l'organisation du recouvrement des cotisations sociales ; d'autres concernant un suivi individuel spécifique au bénéfice de salariés exerçant ou ayant exercé des métiers ou des activités particulièrement exposés à certains facteurs de risques professionnels ; et enfin l'article 27, instaurant un dispositif d'information à destination des assurés sur le système de retraite par répartition.

Ces dispositions, certes secondaires dans l'économie générale du texte, n'en constituaient pas moins son versant social, notamment celles concernant les seniors. Ainsi, la loi est plus dure socialement à l'issue de son examen par le Conseil qu'au départ. ■

ABEL MESTRE