

LOIS

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n° 2013-683 DC du 16 janvier 2014

NOR : CSCL1401422S

(LOI GARANTISSANT L'AVENIR ET LA JUSTICE DU SYSTÈME DE RETRAITES)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, le 19 décembre 2013, par MM. Christian JACOB, Damien ABAD, Elie ABOUD, Bernard ACCOYER, Yves ALBARELLO, Mme Nicole AMELINE, MM. Julien AUBERT, Olivier AUDIBERT-TROIN, Jean-Pierre BARBIER, Jacques-Alain BÉNISTI, Sylvain BERRIOS, Xavier BERTRAND, Etienne BLANC, Mme Valérie BOYER, MM. Dominique BUSSEREAU, Olivier CARRÉ, Gilles CARREZ, Yves CENSI, Alain CHRÉTIEN, Dino CINIERI, Eric CIOTTI, Jean-François COPÉ, Jean-Louis COSTES, Edouard COURTIAL, Mme Marie-Christine DALLOZ, MM. Gérald DARMANIN, Bernard DEFLESSELLES, Lucien DEGAUCHY, Patrick DEVEDJIAN, Nicolas DHUICQ, Jean-Pierre DOOR, Dominique DORD, David DOUILLET, Daniel FASQUELLE, François FILLON, Yves FOULON, Marc FRANCINA, Yves FROMION, Claude de GANAY, Sauveur GANDOLFI-SCHEIT, Hervé GAYMARD, Mme Annie GENEVAR, MM. Bernard GÉRARD, Alain GEST, Georges GINESTA, Charles-Ange GINESY, Jean-Pierre GIRAN, Claude GOASGUEN, Jean-Pierre GORGES, Philippe GOSSELIN, Mme Françoise GUÉGOT, MM. Christophe GUILLOTEAU, Michel HEINRICH, Antoine HERTH, Patrick HETZEL, Guénaél HUET, Sébastien HUYGHE, Denis JACQUAT, Christian KERT, Mme Valérie LACROUTE, M. Jacques LAMBLIN, Mme Laure de LA RAUDIÈRE, MM. Guillaume LARRIVÉ, Charles de LA VERPILLIÈRE, Mme Isabelle LE CALLENNEC, MM. Marc LE FUR, Bruno LE MAIRE, Pierre LEQUILLER, Mmes Geneviève LEVY, Véronique LOUWAGIE, MM. Lionnel LUCA, Gilles LURTON, Jean-François MANCEL, Thierry MARIANI, Hervé MARITON, Olivier MARLEIX, Alain MARTY, Jean-Claude MATHIS, Damien MESLOT, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Jean-Luc MOUDENC, Alain MOYNE-BRESSAND, Mme Dominique NACHURY, MM. Yves NICOLIN, Jacques PÉLISSARD, Bernard PERRUT, Jean-Frédéric POISSON, Mme Bérandère POLETTI, MM. Didier QUENTIN, Frédéric REISS, Arnaud ROBINET, Camille de ROCCA-SERRA, Mme Sophie ROHFRITSCH, MM. Martial SADDIER, Paul SALEN, François SCELLIER, André SCHNEIDER, Jean-Marie SERMIER, Fernand SIRÉ, Thierry SOLÈRE, Lionel TARDY, Guy TEISSIER, Michel TERROT, Dominique TIAN, François VANNSON, Mme Catherine VAUTRIN, MM. Patrice VERCHÈRE, Jean-Sébastien VIALATTE, Jean-Pierre VIGIER, Philippe VITEL, Eric WOERTH et Mme Marie-Jo ZIMMERMANN, députés.

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code du travail ;

Vu la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites ;

Vu les observations du Gouvernement enregistrées le 9 janvier 2014 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ; qu'ils contestent la procédure d'adoption de cette loi, la sincérité et l'équilibre du financement de la réforme résultant de cette loi et la conformité à la Constitution de ses articles 7 et 10 ainsi que de certaines dispositions de son article 48 ;

Sur la procédure d'adoption de la loi :

2. Considérant que les requérants font valoir que l'étude d'impact jointe au projet de loi n'a pas permis d'éclairer suffisamment les parlementaires sur la portée du texte qui leur a été soumis ; qu'en particulier, cette étude d'impact aurait omis d'indiquer les conséquences des dispositions figurant dans le projet de loi de finances pour 2014 et dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 qui seraient des « mesures centrales de financement de la réforme des retraites » ;

3. Considérant qu'aux termes des troisième et quatrième alinéas de l'article 39 de la Constitution : « La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées

par une loi organique. – Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 susvisée : « Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'Etat. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent » ; que, selon le premier alinéa de l'article 9 de la même loi organique, la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles relatives aux études d'impact sont méconnues ;

4. Considérant que le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a été déposé le 18 septembre 2013 sur le bureau de l'Assemblée nationale ; que la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale, saisie le 24 septembre 2013 d'une demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues, s'est réunie le 30 septembre 2013 et n'y a pas donné suite ;

5. Considérant que l'étude d'impact jointe au projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites n'était pas tenue de faire figurer des éléments d'évaluation relatifs à des dispositions figurant dans le projet de loi de finances pour 2014 et dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 ;

6. Considérant qu'au regard du contenu de l'étude d'impact, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 doit être écarté ;

Sur le grief tiré de l'insincérité de la loi :

7. Considérant que, selon les requérants, la loi déferée, en particulier ses articles 2, 5 et 10, n'apporte pas de solution durable au déficit du système de retraites et, en particulier, « ne finance que 8 des 21 milliards d'euros de déficit attendu d'ici 2020 » ; qu'il en résulterait une méconnaissance des exigences de l'article 47-2 de la Constitution qui impose que les comptes des administrations publiques soient réguliers et sincères ;

8. Considérant que la loi déferée n'est ni une loi de finances ni une loi de financement de la sécurité sociale ; que ses dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de déroger aux exigences qui résultent de la première phrase du second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de ces exigences doit être écarté ;

Sur les articles 7 et 10 :

9. Considérant que le paragraphe I de l'article 7 complète le livre I^{er} de la quatrième partie du code du travail par un titre VI intitulé « Dispositions particulières à certains facteurs de risques professionnels et à la pénibilité » ;

10. Considérant que le paragraphe II du même article insère dans ce titre VI un chapitre I^{er} intitulé « Fiche de prévention des expositions » comprenant l'article L. 4121-3-1 qui devient l'article L. 4161-1 ; que cette disposition, qui avait été insérée dans le code du travail par l'article 60 de la loi du 9 novembre 2010 susvisée, impose aux employeurs de consigner dans une fiche individuelle « les conditions de pénibilité auxquelles le travailleur est exposé » ; que l'article L. 4161-1 est modifié, notamment pour prévoir que seuls les risques professionnels allant « au-delà de certains seuils, après application des mesures de protection collective et individuelle, » sont pris en compte dans la fiche de prévention des expositions, que « les facteurs de risques professionnels et les seuils d'exposition, ainsi que les modalités et la périodicité selon lesquelles la fiche individuelle est renseignée par l'employeur, sont déterminés par décret » et que la fiche individuelle est tenue à la disposition du travailleur à tout moment ; que le paragraphe II ajoute à cet article un alinéa en vertu duquel les entreprises recourant au travail temporaire transmettent à l'entreprise de travail temporaire les informations nécessaires à l'établissement de cette fiche individuelle ; que ces mêmes dispositions prévoient qu'un décret en Conseil d'Etat définit les conditions dans lesquelles les entreprises utilisatrices transmettent ces informations et les modalités selon lesquelles l'entreprise de travail temporaire établit cette fiche ;

11. Considérant que le paragraphe III de l'article 7 insère dans le chapitre I^{er} du titre VI l'article L. 4112-2 qui prévoit que l'accord collectif de branche étendu mentionné à l'article L. 4163-4 « peut caractériser l'exposition des travailleurs à un ou plusieurs des facteurs de risques professionnels au-delà des seuils mentionnés à l'article L. 4161-1 par des situations types d'exposition, faisant notamment référence aux postes occupés et aux mesures de protection collective et individuelle appliquées » ; que ce même article renvoie à un décret le soin de préciser les conditions dans lesquelles, « sans préjudice des dispositions mentionnées au même article L. 4161-1, ces situations types peuvent être prises en compte par l'employeur pour établir la fiche mentionnée audit article » ;

12. Considérant que l'article 10 complète le titre VI du livre I^{er} de la quatrième partie du code du travail par un chapitre II intitulé « Compte personnel de prévention de la pénibilité » qui comprend les articles L. 4162-1 à L. 4162-22 ;

13. Considérant que l'article L. 4162-1 prévoit que, sauf exceptions, les salariés des employeurs de droit privé ainsi que le personnel des personnes publiques employé dans les conditions du droit privé peuvent acquérir des droits au titre d'un compte personnel de prévention de la pénibilité ;

14. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'article L. 4162-2, le compte personnel de prévention de la pénibilité est ouvert dès lors qu'un salarié a acquis des droits dans les conditions définies par le chapitre II ; que les droits constitués sur le compte restent acquis jusqu'à leur liquidation ou à l'admission du salarié à la retraite ; qu'en vertu du deuxième alinéa du même article, l'exposition des travailleurs à un ou plusieurs des

facteurs de risques professionnels mentionnés à l'article L. 4161-1 au-delà des seuils d'exposition définis par décret, consignée dans la fiche individuelle prévue au même article, ouvre droit à l'acquisition de points sur le compte personnel de prévention de la pénibilité ; que le troisième alinéa prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'inscription des points sur le compte, précise le nombre maximal de points pouvant être acquis par un salarié au cours de sa carrière et définit le nombre de points auquel ouvrent droit les expositions simultanées à plusieurs facteurs de risques professionnels ;

15. Considérant que l'article L. 4162-3 prévoit que les points sont attribués au vu des expositions du salarié déclarées par l'employeur, sur la base de la fiche de prévention des expositions, auprès, selon le cas, de la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés ou de la caisse de mutualité sociale agricole ; que, chaque année, l'employeur transmet une copie de cette fiche au salarié ainsi qu'à l'une des caisses précédemment mentionnées ;

16. Considérant que le paragraphe I de l'article L. 4162-4 précise que le titulaire du compte personnel de prévention de la pénibilité peut décider d'utiliser en tout ou partie les points inscrits sur son compte pour une action de formation professionnelle, pour le passage à temps partiel ou pour la retraite ; que les paragraphes II, III et IV du même article ainsi que les articles L. 4162-5 à L. 4162-10 sont relatifs aux conditions de la demande d'utilisation des points ainsi qu'aux diverses utilisations possibles du compte personnel de prévention de la pénibilité ;

17. Considérant que les articles L. 4162-11 à L. 4162-16 portent sur la gestion du compte personnel de prévention de la pénibilité, assurée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés et le réseau des organismes régionaux chargés du service des prestations d'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale, ainsi que sur le contrôle et les réclamations ;

18. Considérant que les articles L. 4162-17 à L. 4162-21, relatifs au financement, prévoient en particulier qu'un fonds, établissement public de l'Etat, est chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité ; que l'article L. 4162-22 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer, sauf dispositions contraires, les modalités d'application de ce chapitre II du titre VI du livre I^{er} de la quatrième partie du code du travail ;

19. Considérant que, selon les députés requérants, les dispositions des articles 7 et 10 de la loi déferée, en ce qu'elles manquent de précision, « violent les objectifs constitutionnels d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi » ; qu'ils font également valoir qu'en réservant la fiche de prévention de la pénibilité et le compte personnel aux salariés de droit privé ainsi qu'au personnel des personnes publiques employé dans les conditions de droit privé, ces articles ne permettent pas « de couvrir l'ensemble des individus qui travaillent » ; que serait ainsi méconnu le principe d'égalité devant la loi ;

20. Considérant, en premier lieu, qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution, et en particulier son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

21. Considérant qu'aux termes du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ; qu'il est loisible au législateur, dans le cadre des compétences qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, de renvoyer au décret ou de confier à la négociation collective le soin de préciser, en matière de détermination collective des conditions de travail, les modalités d'application des règles qu'il a fixées ;

22. Considérant que les dispositions de l'article 7 relatives à la « fiche de prévention des expositions » précisent et complètent un dispositif existant et prévoient qu'un décret doit définir des facteurs de risques professionnels ainsi que des seuils d'exposition aux risques professionnels ; que, pour la mise en œuvre de ces dispositions, il est fait référence aux conditions de pénibilité résultant des facteurs de risques professionnels auxquels le travailleur est exposé, à la période au cours de laquelle cette exposition est survenue ainsi qu'aux mesures de prévention mises en œuvre par l'employeur pour faire disparaître ou réduire l'exposition à ces facteurs durant cette période ; que les dispositions de l'article 7 prévoient également qu'un accord collectif étendu peut caractériser l'exposition à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels au-delà des seuils mentionnés à l'article L. 4161-1 ; que le législateur, en adoptant ces dispositions qui ne sont ni imprécises ni inintelligibles, n'a pas méconnu sa compétence ; que ne sont pas davantage imprécises ou inintelligibles les dispositions de l'article 10 relatif au « compte personnel de prévention de la pénibilité » qui renvoient à la fiche mentionnée ci-dessus ; que le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi doit être écarté ;

23. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que 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 ;

24. Considérant que les salariés liés par un contrat de travail de droit privé relèvent, au regard de la législation sur les retraites, de régimes juridiques différents de celui, respectivement, des agents de droit public, des travailleurs indépendants et des non-salariés agricoles ; que les dispositions des articles 7 et 10 sont applicables aux salariés des employeurs de droit privé ainsi qu'au personnel des personnes publiques employé dans les conditions du droit privé ; que, parmi les salariés de droit privé, sont seuls exclus de ce dispositif ceux

qui sont affiliés à un régime spécial de retraite comportant un dispositif spécifique de reconnaissance et de compensation de la pénibilité ; que, par suite, le législateur n'a pas traité différemment des personnes placées dans une situation identique ; que le grief tiré de la violation du principe d'égalité doit être écarté ;

25. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions des articles 7 et 10, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

Sur certaines dispositions de l'article 48 :

26. Considérant que l'article 48 est relatif à l'organisation et aux missions de la Caisse nationale et des sections professionnelles du régime d'assurance vieillesse des professions libérales ; qu'en particulier, le 2^o du paragraphe I de l'article 48 insère un nouvel article L. 641-3-1 dans le chapitre I^{er} du titre IV du livre VI du code de la sécurité sociale relatif à la nomination et aux compétences du directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales ainsi qu'à la nomination de l'agent comptable de cette caisse ; qu'il prévoit que le directeur est nommé par décret, pour une durée de cinq ans renouvelable, sur proposition du conseil d'administration, à partir d'une liste de trois noms établie par le ministre chargé de la sécurité sociale ;

27. Considérant que les requérants soutiennent que les dispositions du nouvel article L. 641-3-1 du code de la sécurité sociale prévoient une nomination du directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales par l'Etat et portent ainsi atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté des professions sans être justifiées par un motif d'intérêt général ;

28. Considérant que la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales est un organisme des régimes d'assurance vieillesse de la sécurité sociale ; qu'en prévoyant une nomination du directeur d'une telle caisse par décret, sur proposition du conseil d'administration de la caisse à partir d'une liste de noms restreinte établie par le ministre chargé de la sécurité sociale, le législateur n'a porté atteinte ni à la liberté d'entreprendre ni à aucune autre exigence constitutionnelle ; que le 2^o du paragraphe I de l'article 48 doit être déclaré conforme à la Constitution ;

29. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution,

Décide :

Art. 1^{er}. – Les articles 7 et 10 de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, ainsi que le 2^o du paragraphe I de son article 48, sont conformes à la Constitution.

Art. 2. – La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 16 janvier 2014, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Valéry GISCARD d'ESTAING, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.

Le président,
JEAN-LOUIS DEBRÉ