

II. Réforme du cadre organique

Périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale

20. Le projet de loi ordinaire fixe les principes du système universel de retraite et confie à la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU) une mission de pilotage annuelle et pluriannuelle de l'équilibre financier de ce système. En cohérence avec ce texte, le projet de loi organique élargit le domaine des lois de financement de la sécurité sociale pour rendre possible un pilotage financier d'ensemble du système universel de retraite. Le projet de loi organique modifie les dispositions des articles LO 111-3, LO 111-4, LO 111-7-1 et LO 111-9 du code de la sécurité sociale, pris sur le fondement des articles 34 et 47-1 de la Constitution, pour inscrire dans le champ des lois de financement les régimes de retraite complémentaire obligatoires et renforcer les informations transmises au Parlement. Le projet de loi soulève la question de savoir si le législateur organique peut élargir ainsi le domaine des lois de financement de la sécurité sociale.

Le Conseil d'Etat rappelle que le 17^e alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui réserve à la loi la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale, recouvre par ces termes l'ensemble des systèmes de protection sociale, quelles que soient leurs modalités de gestion administrative ou financière et, notamment, sans distinguer suivant que la protection est aménagée au moyen de mécanismes d'assurance ou d'assistance (CE, 23 octobre 2003, n° 248237).

Le Conseil d'Etat estime que cet alinéa définit le périmètre au sein duquel le législateur organique peut déterminer le domaine d'intervention des lois de financement de la sécurité sociale prévues par le 19^e alinéa de l'article 34 et l'article 47-1 de la Constitution. Il constate que les régimes de retraite complémentaire obligatoires constituent des systèmes de protection sociale.

Par conséquent, le Conseil d'Etat considère que le législateur organique peut prévoir que, à compter de la loi de financement pour 2025, le Parlement approuve, chaque année, un tableau d'équilibre financier intégrant les prévisions de recettes ainsi que les objectifs de dépenses et de solde des régimes de retraite obligatoires, incluant les régimes de retraite complémentaire.

Mécanismes relatifs à l'objectif d'équilibre financier du SUR (« règle d'or »)

21. Le projet de loi organique prévoit que les lois de financement de la sécurité sociale fixent chaque année la trajectoire financière du système universel de retraite, en tenant compte des délibérations de la CNRU. Afin de garantir l'équilibre financier des régimes de retraites constituant le système universel de retraite, le projet de loi organique instaure deux règles relatives, d'une part, à la prévision du solde consolidé de ces régimes pour l'avenir et, d'autre part, à l'amortissement de leurs dettes.

La première règle prévoit que les lois de financement reposent sur une prévision de solde cumulée du SUR positive ou nulle pour l'année en cours et les quatre années à venir. La seconde règle, issue d'une saisine rectificative, exige que si des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale ont pour effet de porter le solde cumulé entre l'exercice 2027 et le terme de la projection prévue par la première règle à un montant négatif et supérieur à 3 % en valeur absolue des recettes annuelles des régimes constituant le SUR, cette même loi de financement prévoit les conditions de financement de ces déficits.

22. Ces deux règles qui précisent les modalités d'élaboration et le contenu des lois de financement de la sécurité sociale doivent respecter le cadre constitutionnel.

En premier lieu, l'article 34 de la Constitution fixe le domaine respectif des lois de finances, des lois de financement de la sécurité sociale et des lois de programmation. En vertu de l'avant-dernier alinéa de cet article 34, la fixation d'orientations pluriannuelles des finances publiques relève du domaine exclusif des lois de programmation des finances publiques (Conseil constitutionnel, n° 2012-658 DC, 13 décembre 2012, cons 10 à 12). Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale sont régies, quant à elles, par le principe d'annualité qui implique que, chaque année, le législateur financier puisse se prononcer sur l'ensemble des recettes et des dépenses de l'année suivante et fait obstacle à ce que des dispositions, fussent-elles organiques, confèrent un caractère impératif à des plafonds de dépenses établis pluriannuellement (CE, avis d'AG, 27 mars 2008, n° 381365).

En deuxième lieu, l'article 20 de la Constitution dispose que « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* » et l'article 39 que « *l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement* ». Le Conseil d'Etat relève que le Conseil constitutionnel a déduit de la lecture combinée de ces deux articles, lors de son examen préalable à la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, qu'il n'était pas possible, sauf révision constitutionnelle, d'introduire des dispositions contraignantes et permanentes s'imposant aux lois de finances de l'année (Conseil constitutionnel, n° 2012-653 DC, 9 août 2012, cons. 21). Le Conseil constitutionnel juge en effet qu'aucune disposition législative organique ou ordinaire ne peut avoir « *pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation* » (Conseil constitutionnel, n° 2012-658 DC, 13 décembre 2012, cons. 12). Ce raisonnement s'applique également aux lois de financement de la sécurité sociale.

Le Conseil d'Etat relève toutefois que le Conseil constitutionnel a admis des dispositions aux termes desquelles « *tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale* » (Conseil constitutionnel, 29 juillet 2005, n° 2005-519 DC, cons. 39) et « *la loi de financement de la sécurité sociale doit prévoir l'ensemble des ressources affectées au remboursement de la dette sociale jusqu'au terme prévu pour celui-ci* » (Conseil constitutionnel, 10 novembre 2010, n° 2010-616 DC, cons. 4). Le Conseil constitutionnel a en effet considéré que ces dispositions définissaient un objectif d'amortissement de la dette sociale pour l'année à venir et participaient, à ce titre, à la détermination des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale (Conseil constitutionnel, 29 juillet 2005, n° 2005-519 DC, cons 40).

En troisième lieu, le dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution dispose que « *Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier* ». Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions organiques étendant le domaine facultatif de la loi de financement de la sécurité sociale à des dépenses ayant seulement des incidences sur l'équilibre financier d'un des régimes obligatoires au motif qu'elles méconnaissaient le dix-neuvième alinéa de l'article 34 (Conseil constitutionnel, 10 novembre 2010, n° 2010-616 DC, cons. 9).

23. Au cas présent, la première règle envisagée pour garantir l'équilibre financier des régimes constituant le système universel de retraite a pour objet, dans la rédaction adoptée par

le Conseil d'Etat, d'introduire, dans une annexe à la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, une prévision du solde des régimes constituant le SUR positive ou nulle sur une période de 5 ans. Le Conseil d'Etat relève que cette prévision, qui ne figure pas dans le corps du texte, est révisée chaque année et n'impose pas de plafonds de recettes ou de dépenses aux lois de financement de la sécurité sociale des années suivantes. Le Conseil d'Etat constate également que, soumise au principe de sincérité, cette prévision contribue à renforcer l'information du Parlement et du Conseil constitutionnel sur les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale de l'année. Dès lors, il estime que cette première règle ne méconnaît pas les principes constitutionnels qui viennent d'être rappelés.

24. S'agissant de la seconde règle, la disposition présentée par le Gouvernement dans sa seconde saisine rectificative relative au projet de loi organique prévoit que si des mesures d'une loi de financement de la sécurité sociale ont pour effet que la somme des soldes cumulés des exercices clos depuis 2027 et des soldes prévus pour l'année en cours et les quatre années à venir soit négative et supérieure à 3 % en valeur absolue aux recettes du SUR, le législateur financier doit adopter des mesures de financement de ces déficits.

En premier lieu, le Conseil d'Etat estime que, compte tenu de l'ampleur de la transformation induite par la réforme instituant le SUR et des montants financiers en jeu, la question de savoir si des dispositions relatives au solde cumulé des régimes du SUR participe à la détermination des conditions générales de l'équilibre de la sécurité sociale constitue une question nouvelle qui n'a pas encore été soumise à l'examen du Conseil constitutionnel.

En deuxième lieu, le Conseil d'Etat relève qu'en regard au montant des recettes et des dépenses qui entrent dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale à la date d'entrée en vigueur de la réforme instituant le système universel de retraite, le solde cumulé du SUR est une composante essentielle de l'équilibre financier de la sécurité sociale et que la disposition envisagée contribue ainsi à déterminer les conditions générales de cet équilibre. Le Conseil d'Etat considère ainsi que cette disposition trouve son fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution.

En troisième lieu, toutefois, le Conseil d'Etat estime nécessaire de modifier la rédaction de cette disposition afin de préciser que les lois de financement de la sécurité sociale de l'année à venir ne sont tenues de prévoir, en application de ce mécanisme, que des mesures de réduction des dettes constatées au cours des exercices clos. Ce mécanisme ne saurait avoir pour objet de rembourser l'intégralité de la dette au cours d'une seule année mais seulement d'engager son amortissement. Ces mesures ne peuvent pas, en outre et en tout état de cause, avoir pour effet d'imposer des plafonds de remboursement aux lois de financement ultérieures.

Affiliation des parlementaires, des membres du Conseil constitutionnel et des magistrats judiciaires au système universel de retraite

25. L'article 25 de la Constitution confie à une loi organique le soin de fixer l'indemnité des parlementaires, de laquelle relève également, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat statuant au contentieux (CE Ass., 4 avril 2003, n° 254850), l'affiliation des parlementaires à un régime d'assurance vieillesse.

Conformément aux principes généraux de la réforme, le projet de loi organique prévoit ainsi que les députés et sénateurs nés après le 1^{er} janvier 1975 sont affiliés au régime d'assurance

vieillesse du régime général à compter du 1^{er} janvier 2025. Le Conseil d'Etat propose de compléter le projet de loi organique pour rappeler que les dispositions actuellement en vigueur continuent à s'appliquer aux personnes qui ne sont pas concernées par la réforme.

26. Sur le fondement de l'article 63 de la Constitution qui confie à une loi organique le soin de déterminer les règles de fonctionnement et d'organisation du Conseil constitutionnel, le projet de loi organique prévoit que les membres du Conseil constitutionnel intègrent, dans les conditions de droit commun, le système universel de retraite et sont affiliés au régime d'assurance vieillesse du régime général.

Le projet de loi organique clarifie en outre les modalités de rémunération des membres du Conseil constitutionnel en prévoyant, d'une part, qu'ils perçoivent une rémunération et une indemnité de fonction et, d'autre part, qu'est déduit de cette indemnité de fonction, le cas échéant, le montant des retraites qu'ils perçoivent.

Le Conseil d'Etat constate que le montant de l'indemnité de fonction complète le traitement des membres du Conseil constitutionnel et ne peut dès lors en représenter qu'une fraction forfaitaire. Il considère, par conséquent, que le législateur organique peut renvoyer au pouvoir réglementaire la possibilité de fixer le montant de cette indemnité sans porter atteinte à l'indépendance du Conseil constitutionnel ni à la séparation des pouvoirs. Ces dispositions, qui n'appellent pas d'autres observations du Conseil d'Etat, s'appliquent aux nominations postérieures à l'entrée en vigueur de la loi organique.

27. Le projet de loi organique procède à un toilettage des dispositions figurant dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature prise sur le fondement de l'article 64 de la Constitution. En application du projet de loi ordinaire, les magistrats judiciaires sont affiliés au régime d'assurance vieillesse de la fonction publique dans les conditions du droit commun prévu par ce projet de loi ordinaire. Ces dispositions n'appellent pas d'observations du Conseil d'Etat.