

Réforme des retraites: le Conseil d'Etat assassine le projet du gouvernement

PAR ELLEN SALVI
ARTICLE PUBLIÉ LE DIMANCHE 26 JANVIER 2020



© AFP

Des projections financières « lacunaires », des « différences de traitement » injustifiées, un recours exagéré aux ordonnances, des promesses contraires à la Constitution... Dans son avis rendu le 24 janvier, le Conseil d'État attaque sévèrement la réforme des retraites. Et dénonce l'empressement de l'exécutif à vouloir faire passer un texte dont la « sécurité juridique » n'est pas garantie.

Ni fait ni à faire. C'est en substance l'avis que le Conseil d'État a rendu sur les deux projets de loi – organique et ordinaire – destinés à créer **un régime universel de retraite par points**, et adoptés vendredi 24 janvier en conseil des ministres. Dans un document **rendu public le même jour**, que Mediapart publie *in extenso* ci-dessous, la plus haute juridiction administrative française étrille littéralement la façon dont le gouvernement – et son chef Édouard Philippe, pourtant lui-même conseiller d'État – a conduit cette réforme. **Son examen parlementaire** doit démarrer le 3 février à l'Assemblée nationale, malgré une mobilisation **qui ne faiblit pas**.

Saisi le 3 janvier, le Conseil d'État n'a eu que trois petites semaines pour rendre son avis sur les deux textes, que le gouvernement a par ailleurs modifiés à six reprises dans cette période. Des conditions de saisine qui ne l'ont pas « mis à même de mener sa mission avec la sérénité et les délais de réflexion nécessaires pour garantir au mieux la sécurité juridique de l'examen auquel il a procédé », écrit-il. Avant d'ajouter que cette situation est « d'autant

plus regrettable » qu'il s'agit d'une « réforme du système des retraites inédite depuis 1945 et destinée à transformer pour les décennies à venir [...] l'une des composantes majeures du contrat social ».

« Il est exact que le calendrier de travail du Conseil d'État a été resserré, le gouvernement assumant de vouloir déposer un texte en conseil des ministres avant la fin janvier, soit dans un délai court après le discours du premier ministre au CESE [Conseil économique, social et environnemental – nldr] **le 11 décembre** », se contente de commenter le cabinet du secrétaire d'État en charge des retraites. Interrogé par Mediapart (voir notre boîte noire), l'entourage de **Laurent Pietraszewski** « se félicite du travail produit » par l'institution, « une analyse juridique approfondie qui a été résumée dans une note de 63 pages [...] qui apporte de nombreuses améliorations au texte ».



Édouard Philippe et Marc Fesneau à l'Assemblée nationale, le 21 janvier. © AFP

Le Conseil d'État, qui n'est pas franchement connu pour son caractère révolutionnaire, est également très sévère vis-à-vis de l'étude d'impact qui accompagne les deux projets de lois, un document bourré de chiffres sur lesquels la majorité comptait s'appuyer pour défendre ce que certains qualifient encore de « réforme de gauche », redistributive et solidaire. Mais pour l'institution, cette étude, d'abord jugée « insuffisante », ne donne toujours pas satisfaction malgré les précisions apportées par le gouvernement. Elle « reste en deçà de ce qu'elle devrait être », souligne l'avis, qui parle de projections financières « lacunaires », notamment sur la hausse de l'âge de départ à la retraite.

Le choix de recourir à 29 ordonnances, y compris « pour la définition d'éléments structurants du nouveau système de retraite », est aussi vertement critiqué. Il « fait perdre la visibilité d'ensemble qui est

nécessaire à l'appréciation des conséquences de la réforme et, partant, de sa constitutionnalité et de sa conventionnalité », estime le Conseil d'État, qui souhaite aussi voir disparaître du texte la promesse de revalorisations des enseignants et des chercheurs par des lois de programmation. Car « *sauf à être regardées, par leur imprécision, comme dépourvues de toute valeur normative, ces dispositions constituent une injonction au gouvernement de déposer un projet de loi et sont ainsi contraires à la Constitution* ».

La note « *relève également la conformité à la Constitution de la quasi-totalité des dispositions des deux projets* », se réjouit toutefois le cabinet de Laurent Pietraszewski, qui voit là une façon « *de garantir la sécurité juridique* » du texte. Quant à l'utilisation des ordonnances, l'entourage du secrétaire d'État répond simplement que cette pratique avait été annoncée dès le discours du CESE et qu'elle est « *normale dans la mesure où, même si nous avons acté le principe de transitions longues, le dialogue social continue pour en préciser les modalités* ». « *Si au cours des débats nous pouvons transformer certains habilitations en "articles en dur", nous avons dit que nous le ferions, comme cela est déjà arrivé* », ajoute-t-il.

L'avis du Conseil d'État confirme que, dans sa dernière version, le texte du gouvernement renvoie « *à une ordonnance le soin de définir les modalités de retour à l'équilibre financier des régimes en utilisant plusieurs leviers possibles, sur la base des propositions émises par une conférence des financeurs* » – **le fameux semblant de compromis** obtenu par Édouard Philippe avec la CFDT et l'Unsa. Les députés qui se pencheront sur la réforme à partir du 3 février, le feront donc sans connaître les modalités d'équilibre, puisque ces dernières sont censées émerger des travaux de la fameuse conférence à la fin du mois d'avril, soit au moment de la deuxième et dernière lecture des projets de loi au Sénat.

Pour finir, l'institution anéantit aussi la promesse d'Emmanuel Macron de créer un régime universel, en soulignant, malgré ce qu'en dit l'exécutif, que « *le projet de loi ne crée pas un "régime universel de*

retraite » qui serait caractérisé, comme tout régime de sécurité sociale, par un ensemble constitué d'une population éligible unique, de règles uniformes et d'une caisse unique ». Si le gouvernement crée bien le même système pour les salariés du public et du privé, il maintient à l'intérieur « *cinq régimes* » (le régime général des salariés ; celui des fonctionnaires, magistrats et militaires ; celui des salariés agricoles ; celui des non-salariés agricoles ; et celui des marins).

« *À l'intérieur de chacun de ces régimes créés ou maintenus, des règles dérogatoires à celles du système universel sont définies pour les professions concernées* », notent encore les juges administratifs qui demandent au gouvernement de mieux « *justifier* » les raisons pour lesquelles il garde ces « *différences de traitement [...] entre assurés relevant du système universel de retraite et rattachés, le cas échéant, à des régimes distincts* ». S'agissant de la dérogation obtenue par les navigants aériens pour conserver leur caisse complémentaire et financer ainsi des départs anticipés, ils écrivent : « *Aucune différence de situation ni aucun motif d'intérêt général ne justifiant une telle différence de traitement, elle ne peut être maintenue dans le projet de loi.* »

Aussitôt l'avis du Conseil d'État publié, plusieurs élus d'opposition s'en sont emparés pour demander le retrait du texte. « *Il faut arrêter cette folie maintenant* », a tweeté la présidente du Rassemblement national (RN) **Marine Le Pen**. « *On reste sidérés par le niveau d'amateurisme et d'improvisation du gouvernement pour une réforme aussi cruciale pour chacune et chacun !* », a commenté l'eurodéputé EELV **Yannick Jadot**. « *L'avis rendu par le conseil d'État a valeur de claire sanction de l'amateurisme gouvernemental dans la méthode de travail, de sanction publique de ses mensonges* », a également écrit le chef de file de La France insoumise (LFI) Jean-Luc Mélenchon, **sur son blog**.

Selon cette décision du Conseil constitutionnel, les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour du Parlement, si la conférence des présidents de la première assemblée saisie – en l'occurrence l'Assemblée nationale, présidée par Richard Ferrand,

macroniste de la première heure – « 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 », précise la décision.

Boîte noire

Contacté par Mediapart, Matignon nous a renvoyés vers le cabinet du secrétaire d'État en charge des retraites Laurent Pietraszewski, qui nous a répondu dans l'après-midi de samedi. L'article a été amendé pour intégrer cette réponse.

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Direction éditoriale : Carine Fouteau et Stéphane Alliès

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, François Vitrani. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart, Société des salariés de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.