

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 3 janvier 2020 d'un projet de loi organique « *relatif au système universel de retraite* » et d'un projet de loi « *instituant un système universel de retraite* ». Ces deux textes ont fait l'objet de saisines rectificatives respectivement les 9, 10, 13, 14, 15 et 16 janvier 2020. Les deux projets visent à réaliser une réforme de grande ampleur de l'assurance vieillesse et des régimes complémentaires obligatoires de retraite conduisant à la mise en place d'un « système universel de retraite » (SUR).

I. Considérations générales

Organisation des textes et conditions de saisine du Conseil d'Etat

2. Le projet de loi organique comprend 5 articles qui ont pour objet, d'une part, de fixer le cadre général de la gouvernance et du pilotage financier du système universel de retraite (SUR) et, d'autre part, d'organiser l'affiliation des parlementaires, des membres du Conseil constitutionnel et des magistrats judiciaires à l'un des régimes d'assurance vieillesse constitués dans le cadre du SUR.

3. Le projet de loi comprend, quant à lui, 64 articles répartis en 5 titres. Son titre 1^{er} définit les principes du nouveau système universel de retraite. Le titre II traite des retraites progressives et des situations professionnelles obéissant à des règles de retraite spécifiques. Le titre III est consacré aux mécanismes de solidarité et aux droits dérivés de la pension de retraite : pension minimale de retraite, prise en compte des interruptions de carrière, des études et des incidences liées à la naissance d'enfants, pension de réversion. Le titre IV définit l'organisation et la gouvernance du nouveau système. Quant au titre V, il est relatif aux dispositions transitoires et d'entrée en vigueur.

L'étude d'impact initiale qui accompagne les deux projets de loi est apparue, pour certaines dispositions, insuffisante au regard des prescriptions de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009. Le Conseil d'Etat rappelle que les documents d'impact doivent répondre aux exigences générales d'objectivité et de sincérité des travaux procédant à leur élaboration et que chaque document élaboré pour un article ou groupe d'articles doit exposer avec précision tous les points énumérés à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. À la suite d'observations du Conseil d'Etat, le Gouvernement a, le 15 janvier, complété et approfondi l'étude d'impact initiale sur plusieurs points, notamment en ce qui concerne les projections financières de la mise en œuvre de la réforme, indispensables pour apprécier la nécessité et la pertinence des mesures proposées et vérifier que cette réforme est financièrement soutenable. Toutefois, le Conseil d'Etat constate que les projections financière ainsi transmises restent lacunaires et que, dans certains cas, cette étude reste en deçà de ce qu'elle devrait être, de sorte qu'il incombe au Gouvernement de l'améliorer encore avant le dépôt du projet de loi au Parlement, en particulier sur les différences qu'entraînent les changements législatifs sur la situation individuelle des assurés et des employeurs, l'impact de l'âge moyen plus avancé de départ à la retraite, qui résulterait selon le Gouvernement de la réforme, sur le taux d'emploi des seniors, les dépenses d'assurance-chômage et celles liées aux minima sociaux.

4. Le Conseil d'Etat relève ensuite que les projets ont fait l'objet, ainsi qu'ils le devaient, de la consultation des conseils d'administration des caisses et organismes nationaux gérant les régimes de base de sécurité sociale ainsi que des organes de gestion de régimes complémentaires dont la saisine est exigée par un texte. Devaient également être consultés la

Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle, le Conseil d'orientation des conditions de travail, le Conseil commun de la fonction publique, au titre des dispositions du projet ayant un impact sur les règles de formation et de temps partiel applicables aux fonctionnaires, le Conseil supérieur de la fonction militaire et le Conseil national d'évaluation des normes. Le projet créant en outre un bloc de compétence au profit du juge judiciaire en matière de contentieux des pensions de retraite, la consultation du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a été effectuée. La consultation du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières est exigée en raison des dispositions relatives aux institutions de retraite supplémentaires que comporte le projet. Enfin, le Conseil d'Etat s'assure que le Gouvernement a suscité la consultation des institutions représentatives du personnel des institutions soumises au code du travail et appelées à être supprimées ou fusionnées.

5. Il note que l'élaboration du projet de loi a été marquée par une procédure approfondie de concertation, notamment avec les partenaires sociaux. En outre, de mai à décembre 2018, une procédure originale de participation citoyenne a été organisée, conduisant à la tenue d'ateliers participatifs et à la mise à disposition d'une plate-forme en ligne proposant onze thématiques pour lesquelles ont été recueillis, selon l'étude d'impact, 35 000 contributions et 200 000 votes. En 2019, après la remise du rapport du Haut commissaire à la réforme des retraites, une nouvelle consultation a été organisée au travers de débats en région et d'une nouvelle utilisation de la plate-forme en ligne.

Pour novatrice et fructueuse qu'elle puisse être, cette démarche ne saurait dispenser le Gouvernement de faire procéder en temps utile aux consultations auxquelles les projets de loi sont soumis eu égard à la nature des dispositions qu'ils édictent. Or le Conseil d'Etat relève que la saisine des organismes qui doivent émettre un avis s'est effectuée tardivement, après que le projet de loi lui a été transmis et la plupart du temps selon les procédures d'examen en urgence. Si la brièveté des délais impartis peut être sans incidence sur les avis recueillis lorsqu'ils portent sur un nombre limité de dispositions, il n'en va pas de même lorsque la consultation porte sur l'ensemble du projet de loi, tout particulièrement lorsque le projet de loi, comme c'est le cas en l'espèce, vise à réaliser une réforme de grande ampleur. Au surplus, compte tenu de la date à laquelle ces avis ont été rendus, la possibilité pour le Gouvernement de les prendre en compte est extrêmement réduite, y compris au stade de l'examen par le Conseil d'Etat, stade auquel au demeurant auraient déjà dû être intégrées les modifications pouvant le cas échéant en résulter.

6. Le Conseil d'Etat souligne qu'eu égard à la date et aux conditions de sa saisine, ainsi qu'aux nombreuses modifications apportées aux textes pendant qu'il les examinait, la volonté du Gouvernement de disposer de son avis dans un délai de trois semaines ne l'a 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. Cette situation est d'autant plus regrettable que les projets de loi procèdent à une réforme du système de retraite inédite depuis 1945 et destinée à transformer pour les décennies à venir un système social qui constitue l'une des composantes majeures du contrat social. Il appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'assurer le respect de méthodes d'élaboration et de délais d'examen des textes garantissant la qualité de l'action normative de l'Etat et souligne l'importance de cette recommandation pour l'examen des nombreuses ordonnances prévues par les projets de loi.

Recours aux ordonnances

7. Le projet de loi comporte en effet des dispositions habilitant le Gouvernement à prendre 29 ordonnances sur le fondement de l'article 38 de la Constitution. Ces habilitations, réparties sur 23 articles, portent sur une quarantaine de questions aussi diverses que la définition de dérogations à caractère professionnel à l'intérieur du système universel de retraite, la définition de régimes d'invalidité, d'inaptitude ou de pénibilité corollaires des nouvelles dispositions régissant les droits à pension, la gouvernance du nouveau système de retraites ou les conditions d'entrée en vigueur de la réforme. Le Conseil d'Etat souligne que le fait, pour le législateur, de s'en remettre à des ordonnances pour la définition d'éléments structurants du nouveau système de retraite 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. En conséquence, il s'assure que le projet définit avec une précision suffisante les finalités et le domaine d'intervention de ces ordonnances, sans descendre cependant dans un degré de détail excessivement contraignant au regard des finalités poursuivies, et à adapter le délai dans lequel elles devront intervenir tant à la complexité que leur élaboration semble présenter qu'au calendrier très resserré de mise en œuvre de la réforme. Par ailleurs, pour l'une de ces ordonnances, particulièrement cruciale pour la protection des droits des assurés, le Conseil d'Etat estime nécessaire d'ajouter une disposition précisant qu'en l'absence d'intervention de l'ordonnance prévue, la loi ne s'appliquera pas aux assurés concernés.

Contexte de la réforme

8. Le système français de retraite est fondé depuis 1945 sur la répartition, les cotisations et taxes versées une année donnée finançant les prestations de cette même année. Ce système manifeste par son fonctionnement même la solidarité entre les générations et fait que le niveau de vie moyen des « seniors » comparé au reste de la population est, en France, parmi les plus élevés au sein de l'OCDE. Il est, en outre, caractérisé par l'existence en son sein de mécanismes de solidarité, en faveur notamment des personnes ayant élevé des enfants et des personnes âgées aux ressources les plus faibles. Ainsi, selon les données de l'étude d'impact, les inégalités de pensions sont réduites d'un tiers par rapport aux inégalités de revenus des actifs et le taux de pauvreté est passé chez les retraités de 35% en 1970 à 7,6% en 2017.

9. Le projet de loi intervient dans un contexte de relative solidité du système français de retraite, en raison notamment des réformes des années récentes qui ont permis de sécuriser son financement. L'augmentation de l'espérance de vie et la stagnation de la fécondité ont ainsi conduit depuis plusieurs décennies à voir le nombre de retraités par cotisant augmenter, ce qui a conduit à des réformes visant à garantir le financement du système par répartition. Les plus importantes ont été les réformes de 1993 et 2003, qui ont en particulier indexé les pensions de retraite sur l'inflation et non plus sur les revenus et allongé les durées d'assurances requises pour un départ à taux plein, la réforme de 2010 qui a porté l'âge d'ouverture des droits de 60 à 62 ans et l'âge d'annulation de la décote en cas de durée d'assurance insuffisante de 65 à 67 ans et enfin la réforme de 2014 qui a relevé à la fois le niveau des cotisations et la durée d'assurance requise pour un départ à taux plein. Le résultat de ces réformes est que, selon les projections du Conseil d'orientation des retraites en date de novembre 2019, la part des dépenses de retraite dans le PIB devrait rester stable à l'horizon 2030, aux alentours de 14%, alors que les recettes devraient légèrement diminuer en raison d'une baisse des financements versés par l'UNEDIC et la CNAV au titre des périodes non travaillées et de la baisse des effectifs de fonctionnaires territoriaux qui induit de moindres cotisations de la CNRACL. Ainsi,

ces projections font apparaître des soldes négatifs annuels de 8 à 17 Mds€ en 2030 résultant d'une évolution défavorable des ressources liée à de moindres transferts entre entités publiques.

10. Au plan de l'organisation, le système français de retraite est très fragmenté, caractérisé par la juxtaposition sur un plan horizontal d'un ensemble de régimes construits sur des bases professionnelles, et sur un plan vertical par la superposition de régimes de base, de régimes complémentaires et parfois de régimes surcomplémentaires obligatoires. Le Gouvernement comptabilise ainsi 42 régimes dans le système actuel, caractérisés par une population définie sur une base professionnelle et des règles de cotisations et de prestations qui leur sont propres. Cette organisation soulève au moins trois séries de difficultés. Il en résulte tout d'abord une disparité de règles applicables qui, même si le Conseil constitutionnel juge inopérante l'invocation du principe d'égalité à propos des différences entre régimes de retraite (notamment décision 2013-683 DC du 16 janvier 2014, § 24), n'est pas sans soulever des débats au plan politique et social. Des déséquilibres démographiques affectent ensuite certains régimes ; cela conduit à des transferts financiers non négligeables entre régimes (3 Mds€ entre régimes salariés et 4 Mds€ entre salariés et non-salariés en 2018 selon le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2019), mais aussi du budget de l'Etat vers les régimes spéciaux les plus déficitaires (7 Mds€ de transfert en 2018 selon le même rapport). Enfin, cette multiplicité des régimes se traduit, pour les personnes ayant été affiliées à plusieurs régimes au long de leur carrière professionnelle, par une réelle difficulté de connaissance de leurs droits à pension, lesquels sont, de surcroît moins favorables que ceux des personnes ayant eu une carrière homogène.

Présentation de la réforme

11. Le projet de loi procède à l'unification des règles de pension non pas en faisant converger progressivement entre les régimes les trois critères actuels de liquidation des pensions - durée de cotisation, âge de départ et niveau de la rémunération perçue pendant une période de référence -, mais en passant à une logique d'acquisition de points de retraite sur l'ensemble de la carrière dans le cadre d'un système unique. Dans ce système, chaque affilié dispose d'un compte personnel de carrière alimenté par les cotisations patronales et salariales assises sur ses rémunérations et par les versements effectués en compensation de certaines périodes prises en compte bien que non travaillées. Ces cotisations sont immédiatement transformées en points, selon la « *valeur d'acquisition* » du point à la date de leur paiement, et lorsque la personne demande à prendre sa retraite, ces points sont transformés en montant mensuel de pension, selon la « *valeur de service* » du point. Au sein de ce nouveau système, le projet du Gouvernement reprend, en les adaptant, les principaux mécanismes existants de bonification notamment pour motifs familiaux, les avantages afférents, qui prennent aujourd'hui la forme de majoration de pensions ou de durée d'assurance, donnant lieu désormais à l'attribution de points supplémentaires. Cette logique est également suivie pour les autres mécanismes de solidarité repris ou créés par le projet de loi.

12. Toutefois, 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. Est bien créé un « *système universel* » par points applicable à l'ensemble des affiliés à la sécurité sociale française, du secteur privé comme du secteur public, qui se substitue aux régimes de base et aux complémentaires et surcomplémentaires obligatoires, mais à l'intérieur de ce « *système* » existent cinq « *régimes* », à savoir le régime général des salariés, dont relèvent les affiliés aux anciens régimes spéciaux autres que les fonctionnaires et les non-salariés, le régime des

fonctionnaires, magistrats et militaires, celui des salariés agricoles, celui des non-salariés agricoles et celui des marins ; la profession des navigants aériens, affiliée au régime général des salariés, conserve, quant à elle, son régime complémentaire obligatoire. A l'intérieur de chacun de ces régimes créés ou maintenus, des règles dérogatoires à celles du système universel sont définies pour les professions concernées. En termes de gestion, sont maintenues plusieurs caisses distinctes qui ont pour mission de servir les prestations du système universel, le cas échéant adaptées, aux professions qui leur sont rattachées.

13. Le Conseil d'Etat constate que le projet a pour objectif de stabiliser la dépense liée aux retraites à 14% du PIB. Or le nombre de personnes de plus de soixante-cinq ans étant appelé à augmenter de 70% d'ici à 2070, il appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité, pour le cas où le maintien du niveau relatif des pensions individuelles serait assuré par une élévation de l'âge de départ à taux plein, d'appréhender l'impact de telles évolutions sur les comptes de l'assurance-chômage, compte tenu du faible taux d'emploi des plus de 65 ans, et les dépenses de minima sociaux, toutes données qui sont absentes de l'étude d'impact du projet de loi.

Normes de référence constitutionnelles, conventionnelles et exigences du droit de l'Union

14. La refonte d'ensemble du dispositif des retraites à laquelle procède le projet de loi conduit le Conseil d'Etat à rappeler que si, en matière de retraite, le législateur est tenu d'assurer le respect de l'exigence constitutionnelle de mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités, laquelle résulte du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, il dispose dans le choix des moyens permettant d'atteindre cet objectif d'une latitude importante. Il lui est ainsi loisible de modifier ou d'abroger des dispositions existantes et de les remplacer par d'autres (ex. Conseil constitutionnel, décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, cons. 7). Il ne saurait toutefois en procédant ainsi, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations dans des conditions contraires à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (Conseil constitutionnel, décision n° 2013-682 DC 19 décembre 2013, cons. 14 ; Conseil constitutionnel, décision n° 2017-685 QPC du 12 janvier 2018, cons. 9).

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme est inspirée des mêmes principes et précise que si les stipulations de l'art. 1^{er} du premier protocole à la Convention ne font pas obstacle à ce que le législateur modifie les conditions d'obtention des pensions dans un sens plus restrictif, il ne peut ce faisant porter aux droits à pension une atteinte telle que la substance de ces droits serait elle-même remise en cause (CEDH, 20 juin 2002, *Azinas c/ Chypre*, n° 56679/00 ; CEDH, affaires *Klein c. Autriche*, n°57028/003 du mars 2011, § 41 à 43 / *Valkov et autres c. Bulgarie*, n° 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 et 2041/05 du 25 octobre 2011, § 84 / *Grudić c. Serbie*, no 31925/08 du 17 avril 2012, § 72), par exemple par la privation de tout droit à pension (ex. 22/10/2009, *Apostolakis c. Grèce*, 39574/07, §41) ou une réduction qui ne peut, au vu des motifs avancés, être regardée comme raisonnable et proportionnée (a contrario, 01/09/2015, *Da Silva Carvalho Rico c. Portugal* (déc.), 13341/14, § 42).

Principe d'égalité dans le système universel de retraite

15. La création par le projet de loi d'un système universel de retraite, dans lequel l'ensemble des professions sont soumises aux mêmes règles sous réserve de dérogations ciblées et justifiées par des contraintes professionnelles particulières, conduit le Conseil d'Etat à réexaminer la question de l'application du principe d'égalité dans ce domaine.

Le maintien de régimes distincts pour certaines catégories professionnelles, dont le périmètre est défini selon des critères objectifs et précis, ne soulève pas de difficulté au plan juridique et relève, en ce qui concerne la détermination des régimes maintenus, du pouvoir d'appréciation du législateur, dans le cadre de la compétence que lui confère l'article 34 de la Constitution, au titre des principes fondamentaux de la sécurité sociale, pour créer ou fusionner des régimes d'assurance vieillesse (décisions du Conseil constitutionnel n° 88-156 L du 6 avril 1988, cons. 5 et n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, cons. 35).

Néanmoins, à l'exception du régime des marins dont la définition est pour l'essentiel renvoyée à une ordonnance, les régimes d'assurance vieillesse qui sont maintenus au sein du système universel de retraite voient leur consistance réduite à leur plus simple expression, celle du rattachement juridique que constitue l'affiliation des assurés. Le Conseil d'Etat considère que la disparition des solidarités financières internes à chaque régime comme celle des corpus de règles spécifiques dont aucune ne pouvait être envisagée isolément, remet ainsi en cause les conditions d'application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel comme du Conseil d'Etat qui, en principe, retient comme inopérante l'invocation du principe d'égalité pour contester les différences de traitement opérées entre assurés relevant de régimes distincts (ex. Conseil constitutionnel, décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, cons. 35 ; décision 2013-683 DC du 16 janvier 2014, cons. 24).

Il estime que les différences de traitement maintenues entre assurés relevant du système universel de retraite et rattachés, le cas échéant, à des régimes distincts établis par le projet de loi, doivent donc être justifiées, par les mêmes motifs que ceux que retient le Conseil constitutionnel pour l'appréciation au sein d'un même régime du principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques : ces motifs sont tirés, selon le cas, d'une différence de situation en rapport direct avec l'objet de loi (n° 2015-460 QPC du 26 mars 2015, cons. 22) ou de l'existence d'un intérêt général suffisant (n° 2019-806 QPC du 4 octobre 2019, cons. 9). De telles différences de traitement sont également susceptibles d'être justifiées par leur caractère provisoire et inhérent à la succession de régimes juridiques dans le temps (n° 2003-483 DC du 14 août 2003, cons. 33) ou par le fait qu'elles résultent des modalités selon lesquelles s'est progressivement développée l'assurance vieillesse en France ainsi qu'à la diversité corrélative des situations qui en résultent et dont certaines ne sont pas remises en cause par le projet de loi (n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, cons. 9, n° 2012-659 DC du 13 déc. 2012, cons. 13, n° 2015-460 QPC du 26 mars 2015, cons. 14).

Intégration des fonctionnaires, militaires et magistrats dans le SUR

16. Le projet de loi restreint le champ d'application du régime des pensions civiles et militaires aux personnes nées avant le 1^{er} janvier 1975 et intègre les fonctionnaires, les militaires et les magistrats nés à compter de cette date dans un nouveau régime contribuant à la mise en œuvre du SUR. Le Conseil d'Etat souligne que si le principe du droit à retraite affirmé par l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 est un élément du statut général des fonctionnaires, comme celui du droit à rémunération après service fait énoncé par le

même article, les dispositions relatives aux pensions civiles et militaires qui le mettent en œuvre, dont les règles sont fixées sur le fondement du neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution prévoyant que la loi fixe les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat (Conseil constitutionnel, 16 janvier 1986, 85-200 DC, cons 8 ; 14 août 2003, 2003-483 DC, cons. 30), ne présentent quant à elles pas de caractère statutaire. Il estime en conséquence que le projet de loi n'intervient pas en matière statutaire en mettant fin au régime spécial actuel résultant du code des pensions civiles et militaires de retraite pour les fonctionnaires nés à compter de 1975 et en mettant en œuvre le droit à pension dans le cadre d'un régime d'assurance vieillesse relevant de la sécurité sociale, établi sur les fondements du dix-septième alinéa de l'article 34 de la Constitution prévoyant que la loi détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale.

Unification du contentieux des pensions de retraite

17. Le Conseil d'Etat s'est interrogé sur les conséquences de ce choix sur la détermination de l'ordre de juridiction compétent pour connaître des litiges relatifs aux pensions de retraite des fonctionnaires civils et des militaires.

En vertu des dispositions des articles L. 142-1 et L. 142-8 du code de la sécurité sociale, le juge judiciaire est compétent pour connaître des litiges relatifs à l'application des législations de sécurité sociale. Il connaît à ce titre du contentieux de l'assurance vieillesse.

En revanche, le juge administratif a toujours connu des litiges relatifs à l'application du code des pensions civiles et militaires de retraite. Il est également compétent pour le contentieux du régime additionnel de retraite de la fonction public institué par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, dès lors qu'il constitue un avantage se rattachant aux statuts des fonctionnaires civils, des magistrats et des militaires (CE, 19 octobre 2012, Etablissement de la retraite additionnelle de la fonction publique, n° 342212). Si cette compétence en matière de pensions de retraite des agents publics s'imposait en l'état de dispositions prévoyant des régimes de retraite qui leur sont propres, la soumission à l'avenir de ces pensions aux règles s'appliquant à l'ensemble des assurés, assortie de dispositions dérogatoires applicables aux militaires et à certains fonctionnaires chargés de fonctions spécifiques est de nature à susciter une interrogation sur la juridiction compétente pour connaître de ces litiges.

Par une saisine rectificative, le Gouvernement a choisi de prévenir une incertitude juridique sur ce point en modifiant l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale afin de soumettre expressément à la juridiction judiciaire les litiges relatifs à la mise en œuvre du système universel de retraite à l'égard des fonctionnaires.

Le Conseil d'Etat estime que cette clarification ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel, les litiges en cause n'étant pas au nombre de ceux que le principe fondamental reconnu par les lois de la République affirmé par la décision du 23 janvier 1987, n° 86-224 DC, réserve à la juridiction administrative.

Il souligne que si cette attribution de compétence au juge judiciaire est juridiquement possible, elle soulève des questions d'opportunité qui appellent à peser les avantages et les inconvénients de la solution retenue. Certes, l'institution d'un régime de retraite par points, dans lequel la pension de retraite fait, en principe, l'objet d'une seule liquidation, y compris

dans le cas où l'assuré a accompli une partie de sa carrière en tant qu'agent public et une autre partie dans le secteur privé, ainsi que le rattachement du régime de retraite des fonctionnaires, militaires et magistrats à la sécurité sociale peuvent justifier le regroupement de l'ensemble du contentieux des pensions dans le chef de la juridiction judiciaire. Pour autant, ce contentieux conduira nécessairement le juge à se prononcer sur des éléments liés au déroulement de la carrière des intéressés et à porter, ce faisant, une appréciation sur l'application de règles propres à la fonction publique, que le juge administratif a l'habitude de manier. Ce sera en particulier le cas pour l'appréciation des conditions de départ en retraite dérogatoires au droit commun qui sont maintenues pour certains fonctionnaires exerçant des missions spécifiques, notamment en matière de sécurité, ainsi que pour les militaires (voir les points 77 à 86). Pour ces derniers, la circonstance que la pension de retraite des militaires sera liquidée en deux parts, dont une portant exclusivement sur les services accomplis dans l'armée, est un élément supplémentaire qui aurait pu justifier le maintien des compétences actuellement dévolues au juge administratif en matière de contentieux des pensions des agents publics.

Le Conseil d'Etat regrette que l'étude d'impact ne comporte pas d'analyse permettant d'éclairer le choix retenu par le projet de loi en particulier sur la manière dont les juridictions des retraites pourront être amenées à se prononcer sur les questions relatives au déroulement de la carrière des agents publics, dont le juge administratif restera compétent pour connaître dans le contentieux de la fonction publique.

Codification des dispositions des projets de loi

18. Le Conseil d'Etat souligne que la création, pour les générations nées à compter du 1^{er} janvier 1975, d'un corpus juridique totalement distinct de celui applicable aux autres générations, avec lequel il est pourtant appelé à coexister pendant plusieurs décennies, impose des modalités de codification des dispositions de la loi adaptées aux fins de répondre le mieux possible à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité 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 (décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008, cons. 6).

A cette fin, il privilégie une rédaction permettant de regrouper, au sein de nouvelles subdivisions bien identifiées et, lorsque cela est possible, relevant d'une numérotation commune, dans les différents codes concernés les dispositions propres aux assurés relevant du système de retraite universel, sans abroger les dispositions actuelles qui demeurent applicables aux générations antérieures à 1975. Ces dernières ne sont donc plus applicables, sauf mention expresse contraire, aux assurés relevant du système universel de retraites en application de la règle générale posée par le nouvel article L. 190-1 du code de la sécurité sociale résultant du projet de loi. En outre, le Conseil d'Etat estime nécessaire de clarifier l'articulation entre le système universel de retraites et les régimes qui concourent à sa mise en œuvre et de codifier les dispositions transitoires appelées à s'appliquer pendant plusieurs décennies. Il souligne enfin que le délai d'examen exceptionnellement contraint du texte ne l'a pas mis en mesure d'examiner, en particulier, chacun des impacts liés à la suppression, pour les assurés relevant du SUR, des législations en vigueur, notamment de l'ensemble des règles fixées par le code des pensions civiles et militaires de retraite.

Cet exercice réalisé dans un tel délai ne suffit pas néanmoins à assurer une lisibilité satisfaisante des nouvelles règles qui s'articulent de manière complexe avec celles prévues par le code de la sécurité sociale dont l'organisation, bouleversée par les réformes successives entreprises depuis

les années 1990, est désormais obsolète et ne correspond plus aux principes et logiques régissant la sécurité sociale en 2020. L'engagement d'un chantier de recodification à moyen terme apparaît donc nécessaire.

19. Au-delà de ces remarques liminaires, et outre de nombreuses améliorations de rédaction qui s'expliquent d'elles-mêmes, ces projets de loi appellent, de la part du Conseil d'État, les observations suivantes.