

N°s 440989, 440990, 440992, 441344,
441346 et 441347
Région Hauts-de-France c/ MM. B...,
Z... et V...

3^e chambre jugeant seule

Séance du 6 octobre 2020
Lecture du 4 novembre 2020

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Jusqu'à la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, seuls les maires et les adjoints étaient affiliés obligatoirement à un régime de retraite dans le cadre de l'IRCANTEC. Un certain nombre de collectivités territoriales avaient donc pris l'initiative de créer des régimes conventionnels en faveur de leurs élus, sous diverses formes. La loi du 3 février 1992 a mis en place un régime légal et, en conséquence, prévu que les cotisations dues dans ce cadre par les collectivités étaient exclusives de toute autre contribution à leur charge pour la retraite des élus locaux¹. Elle a toutefois prévu que les pensions déjà liquidées et les droits acquis avant sa date d'effet devaient être honorées, le cas échéant au moyen d'une subvention d'équilibre des collectivités concernées. Ces dispositions, modifiées à plusieurs reprises, figurent aujourd'hui pour les régions à l'article L. 4135-25 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Dans la région Picardie, une association de droit privé avait été constituée, l'Amicale régionale des conseillers régionaux de Picardie, et cette association avait conclu le 26 janvier 1990 un contrat avec la Caisse nationale de prévoyance (CNP), prévoyant la mise en place d'un Fonds collectif de réserve servant des rentes viagères, à partir de l'âge de 62 ans, de 36 000 francs par an pour les conseillers régionaux ayant effectué un mandat et 72 000 francs par an pour ceux ayant effectué deux mandats. Le Fonds devait être alimenté par des versements de l'association, qui devait elle-même récupérer des cotisations sans que le contrat ne précise leurs modalités. Dans un rapport du 17 novembre 1992, la chambre régionale des comptes de Picardie a critiqué ce système de « *rentes viagères constituées pour une large part à titre gratuit, dès lors que la région y participe majoritairement* », et pris acte avec satisfaction de sa disparition en raison de la loi du 3 février 1992.

¹ Article 32.

La disparition n'était cependant pas complète puisque les engagements passés devaient être honorés et tel est l'objet du présent litige entre la région Hauts-de-France, qui a succédé à la région Picardie, et trois anciens conseillers régionaux, MM. Jérôme B..., Jean-Claude Broutin et Alain V.... En 2009, la CNP a signifié à l'Association de gestion des œuvres sociales (AGOS) du conseil régional, venue aux droits de l'ancienne amicale, qu'elle n'avait plus assez de réserves pour liquider les rentes de deux anciens conseillers régionaux nouvellement arrivés à l'âge d'ouverture de leurs droits. Un litige s'en est suivi devant le juge judiciaire, tranché en faveur de la CNP par un arrêt de la cour d'appel de Paris du 3 novembre 2015, confirmé par la Cour de cassation (2^e Civ., 8 décembre 2016, n° 15-28.419). Le juge judiciaire a considéré que l'article L. 4132-25 ne limitait pas l'obligation de versement d'une subvention d'équilibre à l'année 1992. A la suite de l'arrêt de la cour d'appel de Paris, les trois anciens conseillers régionaux ont écrit à la région pour lui demander de verser à la CNP les crédits nécessaires à la liquidation de leur pension. Par trois arrêts identiques du 2 avril 2020 (classés en C+), la cour administrative d'appel de Douai a jugé que la région était tenue au versement d'une subvention d'équilibre nécessaire au versement des rentes viagères uniquement pour la période antérieure au 30 mars 1992, date de transition prévue par l'article L. 4135-25 du CGCT, et lui a enjoint de verser cette subvention à l'AGOS dans un délai de six mois. La région se pourvoit en cassation contre ces trois arrêts et vous demande également de surseoir à leur exécution.

1. Bien que la question n'ait pas été soulevée devant les juges du fond, nous nous sommes interrogés au préalable sur la question de la compétence du juge administratif. Le contrat conclu entre l'Amicale et la CNP est un contrat d'assurances de groupe relevant du code des assurances, comme l'énonce son préambule, et les litiges relatifs à sa mise en œuvre sont de la compétence du juge judiciaire, qu'ils opposent les parties à ce contrat ou un bénéficiaire à l'association souscriptrice (Amiens, 22 août 2017, *M. M... c/ AGOS*). En l'espèce, le litige porte sur le versement par la région d'une subvention, mais on peut se demander s'il n'y a pas un effet attractif du contrat d'assurance dès lors qu'il s'agit d'une subvention d'équilibre destinée à garantir les droits d'un bénéficiaire à ce régime. On peut noter également que le régime légal actuel renvoie selon les situations au régime général de sécurité sociale, à l'IRCANTEC ou à un régime supplémentaire de droit privé et que tous les litiges en résultant relèvent du droit privé. D'un autre point de vue, les litiges relatifs au versement d'une subvention par une collectivité territoriale à une personne morale de droit privé relèvent en règle générale du juge administratif, d'autant plus que vous regardez toujours les subventions comme des actes unilatéraux (CE, 29 mai 2019, *Société Royal cinéma – M. R...*, n° 428040, Rec.). Toutefois, il ne s'agit pas ici d'une subvention librement consentie par la collectivité mais d'un corollaire du régime conventionnel, imposé par la loi et destiné à couvrir les droits d'un bénéficiaire de ce régime. Il nous semble que cette question de compétence est délicate et justifie l'admission du pourvoi.

Une autre manière de voir les choses, qui conduirait à admettre votre compétence mais à juger irrecevables les demandes présentées par les anciens élus régionaux devant le tribunal administratif de Lille, serait de considérer que les bénéficiaires du contrat d'assurances de groupe ne pourraient agir que contre l'assureur, charge à lui de se retourner le cas échéant contre la région. Les juges du fond auraient alors dû leur opposer une exception de recours parallèle.

2. Si vous confirmiez votre compétence, les deux premiers moyens ne sont certainement pas sérieux. La région soutient que l'article R. 741-7 du CJA a été méconnu car la minute de l'arrêt ne comporte pas la signature du rapporteur et du greffier. Cela était cependant autorisé durant l'état d'urgence sanitaire par l'article 12 de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif.

3. Le raisonnement de la cour, qui repose sur l'interprétation de l'article L. 4135-25 qu'elle a précisément exposée, est clair et elle n'était pas tenue de répondre à tous les arguments de la région.

4. Nous examinerons conjointement les trois moyens suivants, présentés sur le terrain de l'erreur de droit et pour le dernier, de la dénaturation des pièces du dossier, car ils se rapportent tous à cette interprétation.

L'article L. 4135-25 dispose : *« Les pensions de retraite déjà liquidées et les droits acquis avant le 30 mars 1992 des élus régionaux continuent d'être honorés par les institutions et organismes auprès desquels ils ont été constitués ou auprès desquels ils ont été transférés. Les charges correspondantes sont notamment couvertes, le cas échéant, par une subvention d'équilibre versée par les collectivités concernées.*

Les élus mentionnés à l'alinéa précédent, en fonction ou ayant acquis des droits à une pension de retraite avant le 30 mars 1992, peuvent continuer à cotiser à ces institutions et organismes.

La collectivité au sein de laquelle l'élu exerce son mandat contribue dans la limite prévue à l'article L. 4135-22. »

La cour a considéré qu'il fallait distinguer deux périodes. Pour les périodes d'exercice des fonctions de conseiller régional avant le 30 mars 1992, le versement de la retraite acquise à ce titre est garanti auprès de « l'organisme gestionnaire de cet avantage », en étant couvert si nécessaire par une subvention versée par la collectivité, « sans qu'il soit besoin de vérifier si cet élu a personnellement cotisé pour bénéficier de l'avantage acquis et sans que la subvention éventuellement versée par la collectivité concernée pour équilibrer l'avantage retraite mis en place avant le 30 mars 1992 soit plafonnée ». Pour les périodes postérieures, en revanche, le bénéfice du régime conventionnel est subordonné à des cotisations de l'élu et la contribution de la collectivité est plafonnée à la moitié de ces cotisations, conformément à l'article L. 4135-22 auquel il est renvoyé.

L'une des critiques de la région, formulées dans le cadre du deuxième moyen d'erreur de droit, doit être écartée. Le premier alinéa ne fait pas qu'autoriser les régions à verser une subvention d'équilibre, même si cette dimension d'autorisation est importante car des collectivités avaient été épinglées par les chambres régionales des comptes pour le défaut de base légale de leurs versements. Le premier alinéa de l'article L. 4135-25 impose aux régions de verser une subvention d'équilibre à la hauteur nécessaire pour couvrir les charges liées aux pensions déjà liquidées et aux droits acquis avant le 30 mars 1992. Ceci résulte de l'emploi du mode indicatif, qui comme on le sait a la valeur de l'impératif dans les textes juridiques, et des travaux parlementaires. On peut se référer notamment aux travaux préparatoires à la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social, qui a étendu la garantie aux droits acquis, alors qu'elle ne couvrait dans la version antérieure que les pensions

déjà liquidées. Comme l'indique par exemple le sénateur Jean Chérioux, s'agissant d'un système « en situation de liquidation », « il était tout à fait normal que le financement soit assuré par la collectivité d'assiette ».

En revanche, la position de la cour selon laquelle cette obligation de la région peut aller jusqu'à la prise en charge intégrale peut être sérieusement discutée, comme l'expose le premier moyen d'erreur de droit. Ceci résulte de l'emploi de l'adverbe « *notamment* » lorsqu'il est prévu que les charges sont « *notamment couvertes (...) par une subvention d'équilibre* ». Celui-ci est issu d'un amendement du député François Loos dans le cadre de la discussion d'une autre loi modificative, la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale. Le député indiquait que le texte antérieur pouvait représenter un coût exorbitant pour les petites communes et que l'ajout du « *notamment* » visait à ce que « la collectivité concernée ne soit pas la seule à financer le coût des pensions ». Dès lors qu'il n'existe pas en règle générale de tiers financeur, cette exclusion du financement intégral nous paraît impliquer qu'une part des charges soit couverte par des cotisations. Cette lecture est corroborée par plusieurs réponses ministérielles qui indiquent que la subvention d'équilibre « *n'a (...) pas vocation à couvrir la totalité des frais constituant le montant des retraites* » des élus locaux (28 novembre 2006, M. Louis Cosyns, question n° 91717 ; 22 décembre 2009, M. Philippe Meunier, question n° 58092).

Le dernier moyen d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier à avoir jugé qu'aucune cotisation des intéressées n'était requise est également sérieux. Sous l'angle de la dénaturation, on peut certes noter que le contrat du 26 janvier 1990 entre l'Amicale et la CNP ne prévoyait rien de précis quant aux contributions des conseillers régionaux, mais il ne comportait pas d'autre ressource que les cotisations de l'Amicale regroupant ces conseillers. La cour d'appel d'Amiens a d'ailleurs considéré qu'un conseiller régional n'ayant pas cotisé ne pouvait prétendre à aucun droit à la retraite complémentaire sur le fondement de ce contrat (arrêt précité du 22 août 2017). Sous l'angle de l'erreur de droit, nous doutons que les « *droits acquis* » dont le législateur a souhaité garantir le financement puissent couvrir des droits auxquels ne correspondraient aucune cotisation des intéressés. On peut faire aussi le parallèle avec les systèmes de retraite supplémentaire² dans le secteur privé : lorsqu'une entreprise ouvre à certains de ses dirigeants ou salariés des retraites à prestations définies sans cotisations des personnes concernées, la Cour de cassation considère qu'en cas de modification de ce régime, « *hormis la rente viagère financée par leurs propres cotisations, les salariés dont l'admission à la retraite était postérieure à la date d'entrée en vigueur du nouveau régime (...) n'avaient aucun droit acquis à bénéficier d'une liquidation de leur retraite supplémentaire selon les modalités du régime institué par l'accord de 1973, dont les prestations, quoique définies, n'étaient pas garanties* » (Soc., 28 mai 2002, *Association hospitalière Sainte-Marie (AHSM) c/ Cayrier*, n° 1883 FP-PBRI).

5. S'agissant des demandes de sursis à exécution, vous ne pourrez y faire droit car l'article R. 821-5 du code de justice administrative requiert des « *conséquences difficilement*

² Souvent qualifiés de « retraite chapeau », même si l'expression serait ici impropre car les retraites chapeau garantissent à leurs bénéficiaires un niveau de revenu après imputation des retraites de base et complémentaires. Le régime des conseillers régionaux de Picardie est plutôt un « régime additif » car il garantit un niveau de pension qui s'ajoute aux retraites de base et complémentaires, quel que soit le niveau de ces dernières.

réparables » qui font défaut dans ce litige purement pécuniaire où les montants en jeu sont limités. Vous pourrez rejeter ces demandes sans les mettre à l’instruction, conformément à l’article R. 611-8 du CJA.

PCMNC :

- à l’admission des pourvois ;
- au rejet des demandes de SAE.