

**N° 356149**

**Caisse Autonome de Retraite  
des Médecins de France (CARMF) et autres**

**1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies**

**Séance du 30 janvier 2013**

**Lecture du 13 février 2013**

## **CONCLUSIONS**

**M. Alexandre LALLET, rapporteur public**

Depuis 1972, les médecins conventionnés sont tenus de s'affilier à un régime supplémentaire de retraite dit « avantages sociaux vieillesse » (ASV), qui vient s'ajouter à la retraite de base et à la retraite complémentaire. Il s'agit d'un régime par points qui a longtemps offert aux affiliés un rendement extrêmement favorable. Mais cette générosité, rendue possible par un rapport démographique initialement très positif et des réserves très substantielles, a fini par mettre gravement en péril l'équilibre financier du régime. C'est pour le sauvegarder que le législateur a adopté l'article 77 de la loi n°2005-1579 du 20 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006, qui, outre une augmentation des cotisations, prévoit notamment à l'article L. 645-5 du code de la sécurité sociale un nouveau dispositif de calcul de la pension, incluant une possibilité de modulation de la valeur du point. A l'occasion de sa requête contre le décret d'application de ces dispositions législatives, la Caisse autonome de retraite des médecins de France, qui gère ce régime, entend remettre en cause la réforme par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité.

L'article L. 645-5 du code de la sécurité sociale est naturellement applicable au litige concernant son décret d'application. Et le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé expressément sur sa conformité à la Constitution.

La CARMF invoque 5 griefs tirés de dispositions constitutionnelles que le Conseil constitutionnel a déjà eu à appliquer à maintes reprises. La question n'est pas nouvelle. Et nous pensons qu'elle ne présente pas de caractère sérieux.

Il nous faut revenir brièvement sur le dispositif mis en place en 2005. Jusqu'alors, la valeur du point était fixée par un règlement établi par la CARMF et agréé par arrêté ministériel. Ce règlement prévoyait en outre une revalorisation annuelle automatique du point. L'article L. 645-5 distingue désormais deux catégories de pensionnés :

- Pour ceux qui sont partis en retraite avant 2006, le point a une valeur unique fixée chaque année par décret.
-

- Pour ceux dont la retraite est liquidée à compter de l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, la loi distingue selon la date d'acquisition des points :
  - Les points acquis avant cette date ont une valeur fixée par décret qui peut varier selon l'année d'acquisition du point et l'année de liquidation de la pension.
  - Les points acquis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 ont une valeur unique fixée chaque année par décret.

La modulation vise ainsi à assurer une transition douce et à faire participer à l'effort collectif les personnes qui ont acquis des points avant 2006 et qui ont, à ce titre, bénéficié d'un rendement plus favorable que ceux qui acquièrent des points à compter de la réforme, compte tenu du durcissement qu'elle introduit.

Il est soutenu que le législateur serait resté en-deçà de sa compétence en s'abstenant de fixer des règles encadrant la modulation de la valeur du point, ce qui porterait atteinte au principe d'égalité. Il appartient au législateur de poser le principe d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse et la nature des conditions exigées pour leur attribution (n° 2004-197 L du 10 juin 2004). En revanche, il est certain qu'il incombe au pouvoir réglementaire de fixer les paramètres chiffrés du régime, notamment la valeur du point dans un régime par points. On peut hésiter sur la nature juridique des dispositions prévoyant le principe de la modulation de la valeur du point selon l'année de son acquisition. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il appartenait au pouvoir réglementaire de fixer le montant de prestations de sécurité sociale et, par voie de conséquence, d'apporter les modifications dont ce montant est susceptible de faire l'objet, par exemple en prévoyant des abattements selon des zones territoriales (n° 72-74 L du 8 novembre 1972). La modulation en litige nous paraît se rattacher à ce chef de compétence réglementaire. Mais en tout état de cause, il est certain que le législateur, qui a décidé de poser le principe de cette modulation, n'est pas demeuré en-deçà de sa compétence en n'en encadrant pas davantage les modalités, dont on voit bien qu'elles doivent avoir pour objet, dans le respect du principe d'égalité et sous votre contrôle, d'assurer la sauvegarde de l'équilibre financier du régime.

La CARMF soutient ensuite que le premier alinéa de l'article L. 645-5 serait entaché d'une rétroactivité contraire aux articles 2 et 16 de la Déclaration de 1789. Vous savez qu'en-dehors du champ répressif, la loi peut être rétroactive sous réserve de reposer sur un motif d'intérêt général suffisant et de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles (n° 2001-453 DC, 18 décembre 2001, LFSS pour 2002). Le Conseil constitutionnel se rattache désormais expressément à l'article 16 de la Déclaration de 1789 et à la garantie des droits qui en résulte. Celle-ci est méconnue s'il est porté aux situations légalement acquises une atteinte non justifiée par un motif d'intérêt général suffisant (n° 2011-180 QPC du 13 octobre 2011).

La disposition litigieuse permet de fixer la valeur du point pour des retraites déjà liquidées. Notons qu'elle se borne en réalité à transférer cette prérogative au pouvoir réglementaire de droit commun, alors que la valeur du point était antérieurement fixée par la CARMF, sous réserve d'approbation ministérielle ; elle pouvait donc déjà, sous le régime antérieur, être modifiée pour des retraites déjà liquidées.

Nous ne sommes pas convaincus que ces dispositions portent atteinte à des situations légalement acquises. Ce qui est cristallisé, c'est-à-dire créateur de droits acquis, c'est le nombre de points acquis par l'affilié (voyez en ce sens Cass. Soc., 23 novembre 1999, n° 97-18980 et s., au Bull. et Cass. Soc, 31 mai 2001, n° 98-22510, au Bull. approuvant une cour d'appel d'avoir écarté « toute notion d'intangibilité des prestations »). C'est aussi, au fur et à mesure du versement de la pension liquidée, les arrérages échus. En revanche, dans un régime de retraite par points, la valeur du point sert précisément à assurer, à tout instant, l'équilibre financier du régime, comme le rappelle la Cour de cassation. On ne peut donc reconnaître un droit acquis au maintien de la valeur antérieure, et limiter le pouvoir de modification aux points qui seront acquis à l'avenir, sans remettre en cause la logique même de ce système, et la pérennité des régimes qui l'appliquent. Naturellement, il vous appartient de vérifier que la réduction de la valeur du point n'est pas excessive au regard de l'objectif de sauvegarde de l'équilibre financier du régime. Et il n'est pas exclu qu'on puisse voir dans le montant futur d'une retraite compte tenu de la valeur actuelle du point une espérance légitime, donc un bien au sens de l'article 1er du premier protocole additionnel<sup>1</sup>.

En tout état de cause, à supposer qu'on y voie une disposition rétroactive, elle est naturellement justifiée par le souci de préserver l'équilibre financier du régime de retraite et elle ne prive de garantie légale aucune exigence constitutionnelle, puisqu'aucun principe constitutionnel ne garantit l'intangibilité des droits à retraite liquidés (décision n° 94-348 DC du 3 août 1994, Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés). Il s'agirait donc d'une rétroactivité systématiquement admissible dans son principe.

Quant au principe de sécurité juridique invoqué, il n'a pas lui-même valeur constitutionnelle et il n'est en tout état de cause pas méconnu pour les mêmes raisons.

Autre grief : le 11<sup>ème</sup> alinéa du Préambule de la Constitution, qui fonde une exigence de solidarité nationale envers les retraités, peut certes être utilement invoqué à l'encontre de la modification d'un régime de retraite (n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002), mais ce grief est vain car la modification litigieuse repose sur un intérêt général éminent, qu'est la sauvegarde d'un régime en voie de faillite à brève échéance.

Enfin, nous ne pensons pas que les dispositions litigieuses introduisent une rupture d'égalité contraire à la Constitution entre les ressortissants du régime. La différence faite entre les personnes qui liquident leur pension avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et les autres, qui ne ressort d'ailleurs pas avec évidence des seules dispositions législatives, est « inhérente à la succession de régimes juridiques dans le temps » pour reprendre la formule de la décision du Conseil Constitutionnel du 14 août 2003 relative à la loi portant réforme des retraites (n° 2003-483 DC)<sup>2</sup>. Quant à ceux qui liquident leur pension postérieurement à cette date, la possibilité de modulation selon l'année d'acquisition des points et selon l'année de liquidation de la pension ne méconnaît pas le principe d'égalité. Cette modulation vise à préserver l'équilibre du régime en répartissant équitablement la charge sur les générations successives.

---

<sup>1</sup> Voyez pour une réponse au fond, « en tout état de cause », au moyen tiré de ce qu'un décret fixant la valeur du point dans un régime analogue méconnaîtrait ces stipulations : CE, 26 mars 2010, Fédération française des masseurs kinésithérapeutes rééducateurs et autres, n° 323201.

<sup>2</sup> Voir aussi CE, 16 mai 2012, L..., n° 354670.

Elle est d'autant plus en rapport avec l'objet de la loi que ce régime se caractérise par des différences de rendement très importantes entre les générations, qu'il convient de corriger en différenciant la valeur du point selon l'année de son acquisition. Il appartient au pouvoir réglementaire de veiller à ce que la différence de traitement entre les pensionnés actuels et futurs ne soit pas manifestement disproportionnée.

**PCMNC à ce que la présente question ne soit pas renvoyée au Conseil constitutionnel.**