

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 leurs retraites de base et complémentaire. Il s'agit d'un régime par points, initialement conçu comme une incitation au conventionnement, puis comme une forme de rémunération différée. Ce régime 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 son équilibre financier, de même que celui, analogue, prévu pour les autres professions de santé. C'est pour sauvegarder ces régimes 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 à l'article L. 645-5 du code de la sécurité sociale un nouveau dispositif de fixation de la valeur du point. La Caisse autonome de retraite des médecins de France, qui gère le régime d'ASV, plusieurs médecins et la fédération des associations régionales d'allocataires de la CARMF vous demandent l'annulation du décret simple du 25 novembre 2011 pris pour l'application de ces dispositions législatives. Vous admettrez l'intervention en demande d'un médecin retraité et l'intervention en défense de MG France, principal syndicat de médecins généralistes, qui soutient la réforme.

Un moyen d'irrégularité cible les articles 2 et 3 du décret, qui rehaussent la cotisation d'ajustement permettant d'obtenir des points supplémentaires. Mais contrairement à ce qui est soutenu, la consultation du conseil d'administration de la CARMF, qui s'imposait en vertu de l'article L. 645-3 du code de la sécurité sociale, a été régulièrement menée.

Les autres moyens critiquent les articles 4 et 5 du décret, qui procèdent à une réduction progressive de la valeur de service du point, selon un rythme et une ampleur différenciés en fonction de la date d'acquisition des points et la date de liquidation de la pension. Rappelons que l'article L. 645-5 distingue 3 situations :

1^{er} alinéa : Pour les pensions liquidées avant le 1^{er} janvier 2006, un décret fixe la valeur de service du point. C'est ce que fait le I de l'article 4 du décret attaqué, en ramenant progressivement cette valeur de 15,55 euros à 14 euros entre 2012 et 2015. L'article 5 précise toutefois que la valeur des 300 premiers points de la pension de réversion reste fixée dans ce cas à 15,55 €.

2^{ème} alinéa : pour les pensions liquidées à compter du 1^{er} janvier 2006, les points acquis avant cette date ont une valeur fixée par décret qui – précise la loi - « *peut varier selon l'année durant laquelle les points ont été acquis et selon l'année de liquidation de la pension* ». Le II de l'article 4 du décret prévoit sur cette base un double régime : lorsque la pension a été liquidée entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2010, la valeur du point est réduite comme au I, soit de 15,55 à 14 € entre 2012 et 2015 ; pour les pensions liquidées postérieurement, la réduction est plus rapide et plus forte puisque la valeur du point est portée de 15,55 à 13 € à partir du 2nd semestre 2012.

3^{ème} alinéa : pour les pensions liquidées à compter du 1^{er} janvier 2006 sur la base de points acquis à partir de cette date, la valeur du point est fixée par décret. Le III de l'article 4 du décret attaqué prévoit la même réduction que pour les pensions liquidées à compter du 1^{er} janvier 2011 sur la base de points acquis avant 2006, à savoir une baisse de 15,55 à 13 € à partir du 2nd semestre 2012.

Contrairement à ce qui est soutenu, le décret, qui modifie la valeur du point pour l'avenir, à compter du 1^{er} janvier 2012, sans modifier le nombre de points acquis ni revenir sur les arrérages déjà versés, n'est pas rétroactif ni ne porte atteinte à des situations légalement acquises au seul motif que cette modification porte sur des pensions déjà liquidées et, *a fortiori*, sur des points déjà acquis mais non liquidés (V. à propos de la loi elle-même, qui avait fait l'objet d'une QPC : CE, 13 février 2013, CARMF et autres, n° 356149, aux T.). C'est le propre d'un régime par points que de permettre un ajustement à tout moment de leur valeur afin d'assurer son équilibre financier. Le « principe d'intangibilité des droits liquidés » dont se prévalent les requérants n'existe pas par lui-même¹ (V. au niveau constitutionnel : n° 94-348 DC du 3 août 1994, Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés ; et en jurisprudence judiciaire : Cass. Soc, 31 mai 2001, Bull. civ. V, n° 200). L'article R. 351-10 du code de la sécurité sociale, qui porte sur la révision des pensions du régime général, ne peut, quant à lui, être utilement invoqué.

Il est ensuite soutenu que le dispositif dans son entier, loi comprise, n'est pas compatible avec l'article 1^{er} du premier protocole additionnel, dit « 1P1 ». S'agissant de la loi, vous avez déjà écarté une argumentation analogue (CE, 1^{ère} JS, 26 mars 2010, Fédération française des masseurs kinésithérapeutes rééducateurs et autres, n° 323201). S'agissant du décret, l'opérance du moyen ne fait aucun doute pour ce qui concerne les pensions déjà liquidées, qui constituent des biens au sens de l'article 1P1 (CEDH, 4 juin 2002, Wessels-Bergervoet c/ Pays-Bas, n° 34462/97 et une jurisprudence abondante), biens auquel il est porté atteinte par la réduction de la valeur du point. On peut davantage hésiter s'agissant du droit futur à pension à raison des cotisations versées dans un régime de retraite par répartition. A la lumière d'un arrêt de Section Klein c/ Autriche du 3 juin 2011 (n° 57028/00), la Cour de Strasbourg semble considérer de manière générale qu'une personne affiliée à un régime obligatoire d'assurance vieillesse auquel elle verse des cotisations peut nourrir une espérance légitime de percevoir une pension au moment de la retraite, qui s'analyse ainsi comme un droit patrimonial protégé par ces stipulations. Mais il n'en résulte pas, à notre avis, que tout affilié à un régime de retraite pourrait utilement critiquer sous l'angle conventionnel toute mesure réglementaire restrictive susceptible de s'appliquer à lui, quand bien même l'intéressé ne ferait-il valoir ses droits à la retraite que bien plus tard et pourrait-il ainsi se voir appliquer une législation totalement différente et, le cas échéant – rêvons un instant, plus favorable. Vous n'aurez toutefois pas à trancher ce point. Car vous jugez que le droit à pension de retraite constitue une créance ayant le caractère d'un bien pour toutes les personnes remplissant les conditions pour

¹ V. toutefois en matière de pensions civiles et militaires de retraite : CE, 22 juin 2012, G..., n° 332172, aux T.

l'obtenir (Avis CE, Assemblée, 27 mai 2005, P..., n° 277975, au Rec.). Or, le décret, en tant qu'il traite de pensions non encore liquidées, a sans doute affecté des médecins qui étaient en mesure de faire valoir leurs droits à la date de son édicton, et qui pouvaient ainsi nourrir l'espérance légitime de prendre leur retraite en bénéficiant d'une valeur du point plus favorable.

Vous pourrez en revanche écarter l'argumentation au fond. Il est de jurisprudence constante que l'article 1P1 ne garantit pas un droit à une pension d'un montant déterminé² et que la suppression ou la réduction de droits à pension doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs liés à la sauvegarde du droit de propriété. En l'espèce, la réforme était devenue indispensable pour sauvegarder le régime puisque, sans elle, les cotisations de l'année 2014 n'auraient couvert que 8 mois de prestations³. L'effort est équitablement réparti entre les cotisants, à raison des deux tiers – étant précisé que l'assurance maladie prend elle-même à sa charge les deux tiers des cotisations des médecins conventionnés en secteur I, et les pensionnés, à raison d'un tiers. La baisse est moins marquée pour les pensions liquidées avant 2011 que pour les futurs retraités. Par ailleurs, le manque à gagner ne porte pas sur la totalité de la pension de retraite des médecins, mais seulement sur l'ASV, qui représente un peu moins de 40 % de celle-ci. De fait, la réduction a été calculée pour que la retraite des médecins stagne en valeur absolue, compte tenu des revalorisations annuelles de la retraite de base et de la retraite complémentaire. Enfin, si le préjudice, aggravé par l'absence d'indexation, peut être substantiel – l'un des requérants indique qu'il perdra plus de 2600 euros par an, il faut rappeler que le taux de rendement de ce régime était jusque là extrêmement favorable aux pensionnés au regard de leur espérance de vie⁴. Nous ne sommes donc pas convaincu de l'inconventionnalité du choix fait. Précisons que la circonstance que ce décret soit intervenu près de 6 ans après la loi de 2005, si elle peut éventuellement caractériser une faute du pouvoir réglementaire, ne saurait avoir d'incidence sur la légalité du décret, quand bien même ce retard a-t-il obligé le Gouvernement à prendre des mesures correctives plus drastiques.

Les requérants critiquent ensuite la différenciation de la valeur du point acquis avant 2006 selon la date de liquidation de la pension, sous l'angle du principe général d'égalité et des stipulations combinées de l'article 14 de la Convention et de l'article 1P1.

Cette différenciation est prévue, dans son principe, par la loi. Celle-ci n'est certainement pas inconventionnelle sur ce point, sauf à paralyser très largement les possibilités de réforme des régimes par points. Quant au choix de la date du 1^{er} janvier 2011 pour le basculement, plutôt que le 1^{er} janvier 2012, date à laquelle la valeur du point commencera à décliner, on admettra volontiers qu'elle n'est pas très intuitive. Mais d'une part, sauf à contraindre l'administration à sophistiquer à outrance ses dispositifs, il faut bien s'accommoder de telles dates-butoirs, comme des effets de seuil. D'autre part, la situation financière critique dans laquelle se trouvait le régime et le souci de ne pas faire porter un effort excessif sur les nouvelles générations de retraités pouvaient justifier une baisse plus franche de certaines pensions déjà liquidées à la date d'entrée en vigueur du décret ; enfin, le ministre explique que, compte tenu de la publicité à laquelle a donné lieu le projet de décret, il aurait créé une incitation massive à la liquidation précoce de la pension des médecins qui pouvaient faire valoir leurs droits s'il y avait prévu une date-charnière à venir, ce qui aurait réduit les économies escomptées. Le Conseil constitutionnel a lui-même admis que la date de publication

² V. par ex. : CEDH, 1^{er} juin 1999, Skórkiewicz c/ Pologne, n° 39860/98.

³ S'agissant du même régime, la Cour de cassation a admis une modification de la valeur du point pour des pensions déjà liquidées dès lors que l'application immédiate était commandée par les nécessités d'intérêt général consistant à assurer l'équilibre financier du régime, sans revêtir un caractère disproportionné.

⁴ En 2010, un médecin retraité « récupérait » en pensions le montant des cotisations qu'il avait versées au cours de sa carrière au bout de 9 ans, pour une espérance de vie moyenne à la retraite de 20 ans.

d'un projet de loi, correspondant à sa présentation en conseil des ministres, soit retenue pour le basculement d'un régime à un autre (n° 2003-483 DC du 14 août 2003). Ce dernier argument mérite certes d'être relativisé car le ministre indique lui-même que les négociations se sont véritablement ouvertes au « printemps 2011 » et non au 1^{er} janvier 2011, mais ce point n'est pas véritablement discuté. L'ensemble de ces éléments nous convainc d'écarter le moyen.

Des moyens analogues mettent en cause la réduction de la valeur du point pour les pensions de réversion. S'y ajoute toutefois un moyen auquel vous devrez répondre préalablement, et qui peut avoir une incidence sur la portée exacte du dispositif. L'article 4 procède à une réduction de la valeur du point qui touche aussi bien les pensions directes que les pensions de réversion. Toutefois, l'article 5 du décret sanctuarise la valeur initiale des 300 premiers points liquidés avant le 1^{er} janvier 2006 pour les seules pensions de réversion. Il est soutenu que le pouvoir réglementaire ne pouvait, compétemment et sans méconnaître l'article L. 645-5 du code de la sécurité sociale, prévoir une telle mesure dérogatoire. Signalons tout d'abord que le fait que, par cette critique, la fédération requérante desserve les intérêts de ceux qu'elle entend représenter ne la prive pas d'intérêt pour agir contre cette disposition, s'agissant d'une personne morale (CE, 25 mai 1983, Association française des amateurs radio, n° 31533, aux T. ; CE, Section, 26 avril 1985, Ville de Tarbes, n° 41169, au Rec.).

De plano, la critique paraît sérieuse. Comme le troisième alinéa, le premier alinéa de l'article L. 645-5 évoque « la » valeur de service du point, à la différence du 2^{ème} alinéa qui prévoit expressément la possibilité de fixer plusieurs valeurs en fonction de la date d'acquisition et de la date de liquidation des points. On pourrait en déduire que le législateur a entendu priver le pouvoir réglementaire de la possibilité de fixer plusieurs valeurs de point pour ceux qui ont été liquidés avant 2006. Ce n'est toutefois pas la solution que nous vous proposons, pour trois raisons :

- La première, qui fait écho à l'une des branches du moyen, est que la fixation de la valeur du point relève de la compétence du pouvoir réglementaire. Dans le précédent du 13 février 2013, vous avez rappelé que, *« s'il y a lieu de ranger au nombre des principes fondamentaux de la sécurité sociale qui, en tant que tels, relèvent du domaine de la loi, l'existence même d'un régime de retraite, ainsi que la détermination des catégories de prestations qu'il comporte, en revanche, les modalités d'application de ces principes ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire, à condition de ne pas en dénaturer la portée »*. Le Conseil constitutionnel a ainsi 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) ou en prévoyant des majorations de prestations et, plus largement, des règles déterminant le montant des prestations (n° 85-139 L du 8 août 1985). En conséquence, nous pensons que le décret aurait pu, même sans base législative, procéder à une modulation de la valeur du point selon différents paramètres, sous réserve de respecter les normes supérieures et de ne pas dénaturer la loi. Dans ces conditions, il y a lieu d'interpréter strictement la loi, qui est, à notre avis, intervenue au-delà de son champ de compétence.

- La deuxième raison est que les travaux préparatoires de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 qui a introduit ces dispositions ne traduisent pas une volonté ferme du législateur dans le sens d'une unicité de la valeur du point pour les pensions liquidées avant 2006. Le rapport de la députée Mme Gallez (n° 2575) se borne à indiquer

que « *Le gouvernement prévoit de fixer une valeur unique par section professionnelle pour les points de retraite pris en compte* ». Dans son esprit, l'objectif était de sécuriser la modulation de la valeur du point que le Gouvernement entendait pratiquer pour les points liquidés à compter de 2006, en fonction de la date d'acquisition et de liquidation des points. Nous ne pensons pas qu'il y ait lieu d'en tirer un *a contrario* et d'y lire une prohibition d'une modulation pour les autres pensions, de surcroît en fonction d'autres critères comme la nature de la pension et son montant, et dans un sens favorable aux intéressés.

- La troisième et dernière raison est que le législateur a cru devoir donner une base législative expresse à la disposition critiquée. L'article 79 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 a ajouté à l'article L. 645-5 un dernier alinéa précisant que, « *pour l'application du premier alinéa, une valeur de service plus favorable peut être prévue par décret pour les pensions de réversion, au titre d'un nombre de points n'excédant pas un seuil défini par décret* ». Selon les travaux préparatoires, il s'agissait « d'explicitier » le renvoi au décret, alors que la base légale du décret actuel était considérée comme « fragile ». Il nous semble que ces éléments éclairent rétrospectivement l'intention originelle du législateur. Vous pourriez envisager – bien que cela ne nous paraisse pas nécessaire – de regarder cette disposition comme interprétative ou, pour reprendre la formule de votre décision SCI Haussmann Boetie du 7 mars 2008 (n° 293343 au T.),

« *purement interprétative et confirmative* ». Mais, d'une part, la rétroactivité de la loi, notamment interprétative, ne se présume pas et, si les travaux préparatoires permettent de considérer que le législateur a entendu sécuriser juridiquement le dispositif prévu par le décret, rien n'indique qu'il ait entendu le faire pour le passé – il n'est fait, en particulier, aucune référence au présent contentieux. Le ministre reconnaît d'ailleurs lui-même que les nouvelles dispositions n'ont pas de portée rétroactive. D'autre part, au titre de l'interprétation conforme de la loi aux normes supérieures, aucun motif impérieux d'intérêt général ne justifierait une telle rétroactivité. Et nous ne pensons pas que vous puissiez vous appuyer sur le caractère favorable de la mesure pour les allocataires pour désamorcer plus aisément une éventuelle critique de conventionnalité, car une telle mesure peut être regardé comme une atteinte aux ressources des caisses de retraite provenant des cotisations, dont vous avez jugé qu'elles constituaient des biens au sens de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel (CE, 12 juin 2002, CARMF, n° 229717-232703-232796, aux T.).

Vous pourrez également écarter le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité et de l'exigence conventionnelle de non-discrimination dans le droit au respect des biens. D'une part, la pension de réversion s'élève à 50 % des pensions de droit direct et on peut comprendre que le pouvoir réglementaire ait entendu limiter la baisse pour ces prestations plus modestes ; d'autre part, la mesure profite à tous les bénéficiaires de pensions de réversion liquidées avant 2006, le choix de sanctuariser la valeur des 300 premiers points, qui correspond à la pension de réversion moyenne, permettant surtout de ne pas pénaliser les veuves et veufs bénéficiant des prestations les plus faibles ; enfin, le choix de réserver le bénéfice de la mesure aux pensions liquidées avant le 1^{er} janvier 2006 s'explique par la référence faite au législateur à cette date charnière, qui correspond à l'entrée en vigueur de l'article L. 645-5 du code de la sécurité sociale, et par le souci de faire davantage peser l'effort sur les générations nouvelles⁵. Les requérants ne vous apportent enfin

⁵ Précisons que, contrairement à ce que laissent entendre les travaux préparatoires de la loi de 2012 que nous avons évoqué, la mesure telle qu'elle est rédigée ne bénéficie pas aux personnes bénéficiant d'une pension de réversion sur la base d'une pension de droit direct liquidée avant 2006, mais seulement à celles dont la pension de réversion est liquidée avant cette date, c'est-à-dire celles dont le conjoint est décédé avant celle-ci (art. L. 353-1 et suivants du code de la

aucun élément permettant de caractériser une disproportion manifeste⁶. Celle-ci ne ressort pas du dossier, compte tenu de l'ampleur limitée de la différence de traitement et de l'objectif d'intérêt général qui s'attache à la préservation de l'équilibre financier du régime.

Enfin, le principe d'égalité ne peut être utilement invoqué pour comparer le régime litigieux et d'autres régimes, chacun d'eux formant un tout autonome.

PCMNC à l'admission des interventions et au rejet des requêtes.

sécurité sociale, applicable aux professions libérales en vertu de l'article L. 643-7).

⁶ Au-delà de la contestation de principe, vous devez examiner d'office si la différence de traitement n'est pas manifestement disproportionnée (CE, 30 mai 2007, H..., n° 251144, aux T.).