N° 355807
M. S...

1ère et 6ème sous-sections réunies
Séance du 26 mai 2014
Lecture du 17 juin 2014

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Le contexte général dans lequel s'inscrit cette affaire vous est malheureusement connu : c'est celui de régimes de retraite en grande difficulté financière. Il s'agit, cette fois, du régime de retraite complémentaire des personnels navigants de l'aviation civile. Suivant les préconisations d'un rapport du président du conseil d'orientation des retraites, M. Hadas-Lebel, le Gouvernement a durci en 2011 les règles relatives aux prestations, tout en apportant certains tempéraments favorables aux futurs pensionnés. M. S..., jeune retraité de ce secteur, vous demande l'annulation du décret du 10 novembre 2011 mettant en œuvre cette réforme, sur 3 points :

- L'article 13 relatif à la majoration de pension dite « prime de raccordement » ;
- L'article 18 relatif aux pensions de réversion et, en particulier, d'orphelin ;
- Et l'article 25 relatif aux pensions de réversion au conjoint survivant en cas de pluralité de lits.

Se pose au préalable une question d'intérêt pour agir. Le décret n'est pas applicable à M. S... en ce qui concerne la « prime de raccordement ». Cette prime n'a rien à voir avec la plomberie. Elle vise à assurer la transition entre le versement de la pension de retraite complémentaire et celui de la pension de retraite de base. Avant la réforme, la première était versée dès 50 ans, mais la seconde à compter de 60 ans seulement. L'article R. 426-16-1 du code de l'aviation civile prévoyait donc une majoration de la première jusqu'aux 60 ans de l'intéressé. La réforme des retraites de 2010 ayant porté progressivement l'âge de départ en retraite à 62 ans, l'article 13 du décret attaqué a modifié l'article R. 426-16-1 pour prévoir que la majoration serait dorénavant versée jusqu'à cet âge. En contrepartie, elle n'est désormais octroyée qu'à compter des 55 ans de l'intéressé. Ces nouvelles dispositions ne sont applicables qu'aux pensions liquidées à compter du 1er janvier 2012. M. S..., qui a liquidé sa pension en 2007 à l'âge de 53 ans et bénéficie de la prime de raccordement, ne se verra pas appliquer ce régime. Mais c'est précisément en cela qu'il s'estime lésé : lorsqu'il soufflera sa 60ème bougie, cette année, la prime lui sera supprimée, alors qu'il lui faudra attendre encore 2 ans pour bénéficier de sa pension de retraite de base. D'où ses conclusions dirigées contre l'article 13 du décret en tant qu'il ne bénéficie pas aux personnes ayant déjà liquidé leur pension. Nous sommes d'avis qu'il pouvait régulièrement élever cette contestation par le biais d'un recours en annulation contre le décret « en tant que ne pas », et non pas seulement en

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

saisissant le Premier ministre d'une demande tendant à l'édiction d'une disposition *ad hoc*. Il est clair en effet qu'en s'abstenant d'édicter d'emblée la disposition transitoire réclamée, l'administration a entendu ne pas faire bénéficier les personnes déjà pensionnés du nouveau régime. Ceci ressort nettement du courrier envoyé à M. S..., dans lequel l'administration indique qu'elle a suivi sur ce point précis les préconisations du rapport Hadas-Lebel. Vous êtes ici dans le cas où le creux est l'expression silencieuse d'une véritable décision[1].

Il n'y a pas de difficulté, en revanche, en ce qui concerne les pensions d'orphelin et de réversion, puisque les dispositions des articles 18 et 25 qu'il attaque sont susceptibles de s'appliquer à M. S.... Les droits à pension de réversion s'apprécient au regard de la législation applicable à la date du décès du titulaire de la pension (CE, 30 juillet 2003, K…, n° 226304, aux T.) et il en va de même de la pension d'orphelin (CE, Ass., 13 mai 2011, M…, n° 316734, au Rec.). En l'occurrence, les nouvelles mesures s'appliquent en cas de décès survenu à compter du 1er janvier 2012.

La requête étant recevable, vous admettrez également les interventions émanant des quelques 544 personnes qui soutiennent M. S... dans sa démarche, dont une association de pensionnés et 543 affiliés.

Commençons par la prime de raccordement. On peut s'interroger, à titre liminaire, sur l'opérance des moyens soulevés. Le pouvoir réglementaire aurait-il pu légalement prévoir l'application de la réforme aux pensions déjà liquidées ? Cela nous paraît douteux. Certes, le Conseil constitutionnel a jugé qu'aucune règle ni aucun principe constitutionnel ne garantit l'intangibilité des droits à retraite liquidées (n° 94-348 DC du 3 août 1994). Et si la jurisprudence tant administrative que judiciaire attache de longue date un effet cristallisateur à la liquidation de la pension et y voit une « situation juridiquement constituée » faisant en principe obstacle à toute remise en cause rétroactive, il faut bien admettre que la source comme la portée de cette règle restent relativement obscures. Dans le régime général, la Cour de cassation tire une règle d'intangibilité des droits à pension liquidés de l'article R. 351-10 du code de la sécurité sociale qui limite les possibilités de révision (V. Cass. Soc., 31 octobre 2000, n° 99-11258, au Bull. ; Cass. 2ème civ., 25 octobre 2006, n° 05-10660, au Bull.). Vous avez vous-même dégagé une telle règle, sans en faire formellement un principe général du droit, en jugeant de manière générale que « *les décisions portant concession de pension régulièrement notifiées deviennent définitives et intangibles si elles ne sont pas contestées* » dans les délais, ce « *caractère intangible* » faisant échec à tout retrait, même pris sur demande (CE, 22 juin 2012, G…, n° 332172, aux T.). La même décision juge que l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui ouvre une possibilité très encadrée de révision, constitue une dérogation au caractère intangible des pensions.

Il nous semble que c'est simplement le principe de non-rétroactivité des actes administratifs qui fait obstacle à la modification des pensions déjà liquidées, qui constituent des situations juridiquement constituées. Dans le cas de régimes de prévoyance collective reposant sur des contrats d'assurance, vous avez à ce titre censuré un décret qui prétendait porter atteinte aux droits que les assurés tenaient de pensions déjà concédées, en l'absence

[1] V. pour un bon exemple : CE, 20 décembre 2006, Syndicat national des fabricants et des distributeurs en ophtalmologie, n° 282202, aux conclusions contraires mais éclairantes de C. Devys.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

d'habilitation législative (CE, Ass., 18 octobre 1974, Dame Veuve R…, n° 90481, au Rec.). Surtout, plus récemment, vous avez dénié au pouvoir réglementaire la possibilité d'accorder un avantage de pension aux titulaires de pensions déjà liquidées, en l'absence de loi l'y autorisant (CE, 9 mai 2011, P…, n° 343460, aux T., bien éclairée par les conclusions de B. Dacosta). Vous y avez clairement jugé que seule la loi pouvait autoriser la révision des pensions déjà liquidées, quel que soit le sens, favorable ou défavorable, de cette révision.

Précisons toutefois que la liquidation n'opère pas une cristallisation complète. Outre les possibilités de revalorisation périodique prévues d'emblée, vous tirez de la logique même des régimes de retraite complémentaire reposant sur un système à points que la valeur du point peut être modifiée pour assurer l'équilibre financier du régime, y compris pour des pensions déjà liquidées, dès lors que les arrérages échus n'en sont pas affectés. Seul le nombre de points acquis est cristallisé (CE, 13 février 2013, CARMF et autres, n° 356149, aux T.). Tel n'est toutefois pas le cas ici.

Est en cause le bénéfice d'une majoration temporaire de pension. On pourrait songer à dissocier le montant de la pension liquidée, majoration comprise, qui serait définitivement cristallisé à la liquidation, et la durée pendant laquelle la majoration est versée, qui pourrait être étendue pour l'avenir. Mais nous n'en voyons pas bien la justification, alors que l'article R. 426-16-1 traite simultanément de l'ensemble de ces paramètres. Et il nous semble que, si le Gouvernement avait entrepris de réduire cette durée pour des pensions déjà liquidées, fût-ce pour l'avenir, vous auriez censuré la mesure en raison de sa contrariété au principe de non-rétroactivité. Le caractère favorable de la mesure ne permettant pas, on l'a dit, de s'affranchir du principe de non-rétroactivité (V. outre la décision P… précitée, n° 343460 : CE, 3 août 2011, L… et autres, n° 341216 et s.), nous sommes plutôt d'avis que les moyens soulevés sont inopérants.

Ceci dit, l'hésitation est suffisante pour que vous privilégiiez une réponse au fond, qui est, elle, certaine. La plupart des moyens ne sont pas sérieux : nous ne voyons pas comment le principe de sécurité juridique pourrait être méconnu par l'omission de la mesure réclamée. L'invocation du principe d'intangibilité des droits à pension est, quant à elle, tout à fait paradoxale, en l'absence de remise en cause des droits acquis. De même, le droit au respect des biens garanti par l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention européenne, dit 1P1, n'est en rien méconnu, et on peine à comprendre en quoi le décret serait entaché d'erreur de droit en raison d'une incompétence négative.

Le seul moyen qui peut faire hésiter est tiré de la violation du principe d'égalité. Au regard de l'objet de la prime de raccordement, il n'est pas évident de discriminer entre les pensionnés selon qu'ils liquident leurs pensions avant ou après l'entrée en vigueur du décret, alors qu'une partie des premiers se voient appliquer le report à 62 ans de l'âge d'ouverture des droits et subiront ainsi une sorte de « trou d'air » entre 60 et 62 ans. Cela étant, comme le Conseil constitutionnel, vous appliquez avec une grande prudence ce principe en matière de pensions de retraite et admettez en règle générale les différences de traitement fondées sur la date de liquidation de la pension, pour ne pas bloquer ou rendre excessivement onéreuse la moindre réforme. Nous sommes d'autant plus enclin ici à cantonner son application qu'il n'y avait aucune obligation pour le pouvoir réglementaire de prévoir que la prime de raccordement serait à l'avenir versée jusqu'à 62 ans, même si cette mesure est parfaitement cohérente avec son objet, ni même de prévoir l'existence d'une telle prime.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Dès lors qu'on admet ce distinguo dans son principe, il n'en résulte ici aucune disproportion manifeste. Nous relevons en premier lieu que le requérant ne fournit guère d'éléments permettant d'évaluer le nombre de personnes concernées et le manque à gagner moyen. En tout état de cause, il ne faut pas perdre de vue que la réforme a aussi désavantagé les nouveaux pensionnés, qui ne pourront bénéficier de la prime de raccordement qu'à compter de 55 ans, contre 50 auparavant. C'est dire que les personnes ayant liquidé leur pension à l'âge de 50 ans avant le décret bénéficient de la majoration de pension pendant 10 ans, alors que les nouveaux pensionnés n'en bénéficieront que pendant 7 ans. La réforme répartit donc équitablement les efforts entre les pensionnés actuels et futurs. Et dans la mesure où les intéressés peuvent, au cours de cette période, cumuler leur pension de retraite complémentaire et un emploi, ce qui est souvent le cas, nous sommes d'avis que l'absence de prime de raccordement entre 60 et 62 ans pour ceux qui ont liquidé leur pension avant le 31 décembre 2011 n'est pas excessivement pénalisante. Précisons, à titre d'élément de contexte confortatif, que, conformément aux préconisations du rapport Hadas-Lebel, les personnels navigants qui se trouveraient en difficulté financière entre 60 et 62 ans peuvent solliciter une allocation temporaire exceptionnelle du fonds d'aide sociale de la caisse de retraite des personnels navigants, qui compense partiellement le manque à gagner. Quant aux chiffres assez inquiétants sur la situation financière de la CRPN que produit M. S..., en arguant de ce que la réforme n'a pas atteint ses objectifs, ils plaident plus encore pour que ce régime ne supporte pas une charge nouvelle.

Les deux autres critiques vous retiendront moins longtemps.

L'article 18 porte sur la pension d'orphelin de père et de mère, qui est versée jusqu'aux 21 ans de l'intéressé, et sans limite d'âge pour les orphelins handicapés, sur lesquels insiste M. S.... La réforme a notamment consisté à réduire le taux maximal de cette pension de 72 % à 50 %.

L'invocation de l'article 1P1 est, elle aussi, d'une opérance incertaine. La mesure n'affecte que les orphelins dont le second parent décède à compter de son entrée en vigueur, c'est-à-dire des personnes qui, à la date de son édiction, ne remplissaient pas les conditions pour obtenir la pension au taux de 72 %. Et il n'est pas évident de voir dans le bénéfice d'une pension de réversion une « espérance légitime » alors qu'elle est conditionnée au décès des parents. Plus encore, nous ne pensons pas que cette stipulation garantisse l'existence même d'un droit à pension de réversion. On peut fort bien concevoir que la seule contrepartie des cotisations versées par l'assuré soit la pension de droit direct. Certains pays, comme la Suède ou l'Allemagne, ont d'ailleurs supprimé ce type de pension dans leur régime de base et on observe globalement une tendance à la réduction des droits à réversion[2] ou à leur mise sous conditions de ressources, comme dans le régime général français. En tout état de cause, la réduction litigieuse est raisonnable et justifiée par l'impératif d'équilibre financier de ce régime en difficulté, même si seule une soixantaine d'affiliés serait concernée par la mesure en tant qu'elle touche les orphelins handicapés. L'article 1P1 n'est donc pas méconnu.

[2] V. l'étude de législation comparée du Sénat sur les pensions de réversion, n° 167, décembre 2006.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

L'intangibilité des droits à pension invoquée n'est pas atteinte compte tenu des conditions d'entrée en vigueur que nous avons décrites. On l'a dit, en matière de réversion, c'est la date du décès qui sert de référence. La Cour de cassation a ainsi admis un durcissement des règles de réversion applicables aux pensionnés de droit direct encore en vie, et qui n'affecte, selon ses termes, qu'un droit éventuel à pension des ayants droit (Cass. Soc., 23 novembre 1999, n° 97-18980 et s., au Bull.). La mesure ne méconnaît pas le principe de sécurité juridique car elle ne bouleverse pas de manière immédiate la situation des intéressés[3]. Enfin, le principe d'égalité ne faisait pas obstacle à une césure temporelle au 1er janvier 2012.

Reste l'article 25 du décret. Il supprime la possibilité de reversement de la pension de réversion auparavant prévue par l'article R. 426-23 du code de l'aviation civile. Désormais, lorsque l'affilié laissera un conjoint survivant et des conjoints divorcés aptes à recevoir une pension de réversion, le décès de l'un d'eux n'accroîtra plus la part des autres. Cette part sera perdue. M. S... soulève des moyens analogues par la même argumentation, et vous pourrez les écarter de la même façon, la réforme ne s'appliquant qu'en cas de décès survenu à compter du 1er janvier 2012[4].

PCMNC à l'admission des interventions et au rejet de la requête.

[3] Au demeurant, elle est entrée en vigueur plus d'un mois et demi après sa publication, ce qui leur permettait de prendre d'éventuelles dispositions pour anticiper la réduction de la pension de réversion.

[4] Rappelons que le Conseil constitutionnel a jugé que le principe d'égalité n'imposait pas que la part de la pension de réversion revenant à un lit qui cesse d'être représenté accroisse celle des autres lits (n° 2013-348 QPC du 11 octobre 2013). M. S... n'élève toutefois pas cette critique entre les conjoints, selon qu'ils sont ou non en concurrence : il se borne à invoquer le principe d'égalité entre les conjoints selon que le décès de l'un d'eux est intervenu avant ou après le 1er janvier 2012.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.