

Décision n° 2020-840 QPC
du 20 mai 2020

(M. Emmanuel W.)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 13 février 2020 par la Cour de cassation (deuxième chambre civile, arrêt n° 301 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour M. Emmanuel W. par la SCP David Gaschignard, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2020-840 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 723-11 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;
- le code de la sécurité sociale ;
- la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour la Caisse nationale des barreaux français, partie au litige à l'occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, par la SCP Gatineau-Fattaccini-Rebeyrol, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 5 mars 2020 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 9 mars 2020 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me David Gaschignard, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour le requérant, Me Jean-Jacques Gatineau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour la Caisse nationale des barreaux français, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 12 mai 2020 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Dans sa rédaction résultant de la loi du 21 août 2003 mentionnée ci-dessus, l'article L. 723-11 du code de la sécurité sociale, relatif au régime d'assurance vieillesse des avocats, prévoit :

« Les assurés ne justifiant pas d'une durée d'assurance déterminée ont droit à une fraction de l'allocation aux vieux travailleurs salariés mentionnée au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre VIII en fonction de cette durée ».

2. Le requérant reproche à ces dispositions de soumettre à des modalités de calcul différentes la pension de retraite bénéficiant aux avocats au titre de leur régime d'assurance vieillesse de base, selon la durée de cotisation dont ils peuvent justifier auprès de la Caisse nationale des barreaux français. En effet, lorsque cette durée est supérieure ou égale à celle déterminée en application de ces dispositions, la pension versée aux avocats est calculée en proportion de la durée d'assurance à la Caisse nationale des barreaux français alors que, en deçà du seuil requis, elle se limite à une fraction de l'allocation aux vieux travailleurs salariés. Selon le requérant, il en résulterait, en premier lieu, une violation du principe d'égalité devant la loi en raison, d'une part, de la différence de traitement injustifiée entre les assurés sociaux relevant d'un même régime d'assurance vieillesse, d'autre part, de l'effet de seuil excessif qu'engendreraient ces dispositions. Le requérant fait également valoir, en deuxième lieu, que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant le principe d'égalité devant la loi en ne déterminant pas lui-même la durée d'assurance minimale ouvrant droit à une pension de retraite de base. En

dernier lieu, il soutient que ces dispositions porteraient une atteinte disproportionnée au droit au respect des biens garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

3. La méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

4. Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi détermine ... les principes fondamentaux ... de la sécurité sociale* ». Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34. Au nombre de ces principes fondamentaux de la sécurité sociale, et qui comme tels relèvent du domaine de la loi, il y a lieu de ranger l'existence même d'un régime spécial de sécurité sociale. Il en va de même de la détermination des prestations et des catégories de bénéficiaires ainsi que de la définition de la nature des conditions exigées pour l'attribution des prestations. En revanche, ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire les modalités d'application de ces principes, à condition de ne pas en dénaturer la portée.

5. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

6. En application de l'article L. 723-1 du code de la sécurité sociale, tous les avocats sont affiliés de plein droit à la Caisse nationale des barreaux français, qui est chargée de gérer leur régime d'assurance vieillesse de base. Selon le paragraphe I de l'article L. 723-10-1 du même code, lorsqu'un assuré relevant de ce régime atteint l'âge de départ à la retraite après avoir accompli la durée d'assurance fixée par le pouvoir réglementaire en application du deuxième alinéa de l'article L. 351-1, le montant de sa pension de retraite est calculé en proportion de la durée d'assurance à la Caisse nationale des barreaux français, jusqu'à un maximum dit « *taux plein* ». À défaut de justifier d'une durée d'assurance suffisante, il résulte des dispositions contestées que l'intéressé ne peut prétendre qu'au bénéfice d'une fraction, précisée par voie réglementaire en fonction de cette durée, de l'allocation aux vieux travailleurs salariés.

7. En premier lieu, en exigeant le respect d'une durée d'assurance déterminée comme condition d'ouverture du droit à une pension de retraite de base à taux plein et en prévoyant le versement d'une pension minorée correspondant à une fraction de l'allocation aux vieux travailleurs salariés pour les assurés ne justifiant pas de cette durée d'assurance, le législateur a déterminé les prestations susceptibles d'être allouées aux assurés du régime d'assurance vieillesse des avocats et a défini la nature de la condition exigée pour l'attribution de chacune de ces prestations. Dès lors, il pouvait, sans méconnaître sa propre compétence, renvoyer au pouvoir réglementaire la détermination de la durée d'assurance minimale ouvrant droit à une pension de retraite de base.

8. En second lieu, en prévoyant une attribution de prestation différente selon la durée de cotisation auprès de la Caisse nationale des barreaux français, les dispositions contestées instituent une différence de traitement entre les assurés sociaux relevant du même régime de retraite.

9. Toutefois, d'une part, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu inciter les avocats à poursuivre des carrières suffisamment longues pour garantir le financement de leur propre régime d'assurance vieillesse et éviter ainsi que les pensions de retraite versées à ceux qui ne justifient pas d'une durée d'assurance minimale ne grèvent trop lourdement les ressources de la Caisse nationale des barreaux français. Dès lors, la différence de traitement contestée est justifiée par un motif d'intérêt général et en rapport avec l'objet de la loi, qui est d'assurer l'équilibre financier de ce régime de retraite.

10. D'autre part, le caractère excessif ou non de l'effet de seuil contesté dépend de la durée d'assurance et du montant de fraction de l'allocation aux vieux travailleurs salariés, tous deux déterminés, non par la loi, mais par le pouvoir réglementaire.

11. Le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté.

12. Les dispositions de l'article L. 723-11 du code de la sécurité sociale, qui n'entraînent aucune privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit. Par conséquent, elles doivent être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – L'article L. 723-11 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, est conforme à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 20 mai 2020, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 20 mai 2020.