

**A MADAME OU MONSIEUR LE PRESIDENT  
ET LES CONSEILLERS COMPOSANT LA SECTION  
CONTENTIEUSE DU CONSEIL D'ETAT**

**Affaire : FARA / Monsieur le Ministre du travail, de l'emploi et de la santé ;  
Madame la Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat ;  
Monsieur le Ministre de l'alimentation, de l'agriculture, de la pêche, de la ruralité et  
de l'aménagement du territoire.**

**RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR**

**POUR :**

**La Fédération des Associations Régionales des Allocataires de la CARMF, 79, rue  
de Tocqueville – 75017 PARIS, représentée par son Président, Monsieur Claude  
POULAIN, ci-après dénommée la FARA,**

**AYANT POUR AVOCAT :**

Maître Antoine SAPPIN  
SELARL CAPSTAN LMS

Avocat au Barreau de Paris  
83, rue la Boétie - 75008 PARIS  
Tél. : 01.44.95.52.17 – Fax : 01.44.95.48.80  
Toque : K 020



**CONTRE :**

**Monsieur le Premier Ministre, Hôtel Matignon, 57 rue de Varenne – 75700 PARIS  
CEDEX**

**Monsieur le Ministre du travail, de l'emploi et de la santé, 127 rue de Grenelle - 75700  
Paris SP 07**

**Madame la Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, 139  
rue de Bercy - 75572 Paris Cedex 12**

**Monsieur le Ministre de l'alimentation, de l'agriculture, de la pêche, de la ruralité et  
de l'aménagement du territoire, 78 rue de Varenne - 75349 Paris 07 SP**

Par le présent recours, la FARA entend solliciter l'annulation du décret n°2011-1644 du 25  
novembre 2011, publié au JO du 26 novembre 2011



## I/RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

1. Un régime de prestations supplémentaires de retraite dit « *des avantages sociaux de vieillesse ou ASV* », a été établi en faveur des médecins conventionnés par le décret n°62-793 du 13 juillet 1962, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1960.

Le régime était alors facultatif.

2. La loi du 31 décembre 1970, tout en reprenant les principes directeurs issus du décret de 1962, est venue poser le caractère obligatoire du régime ASV.

Au terme d'un référendum auprès de la profession des médecins ayant consacré, à une majorité de 80%, le principe d'un tel régime, ce dernier est devenu effectivement obligatoire aux termes du décret n°72-968 du 27 octobre 1972.

L'alinéa 2 de l'article L. 645-1 du Code de la sécurité sociale, issu du décret de 1962, pose ainsi le principe que « *les prestations complémentaires sont servies aux intéressés, ainsi qu'à leurs conjoints survivants par les sections professionnelles instituées pour l'application du titre IV du présent Livre, dans les conditions prévues par des règlements que ces sections sont tenues d'établir à cet effet et qui sont approuvés par arrêté ministériel* ».

S'agissant des médecins, il revient par conséquent à la Caisse autonome des médecins de France (CARMF) de déterminer, et de verser, les montants des prestations dues au titre du régime ASV aux médecins ayant fait valoir leurs droits à la retraite.

3. Dans le même temps, les décrets du 2 juillet 1971 et du 27 octobre 1972 ont déterminé les mesures techniques, et notamment les conditions de financement du régime ASV - le montant des cotisations et les conditions de leur répartition entre les médecins et les caisses de sécurité sociale - et les conditions de calcul et de service des prestations, celles-ci étant exprimées en fonction de la valeur du tarif de la consultation conventionnée.

Le décret du 27 octobre 1972 prévoyait en particulier que, **en contrepartie de l'encadrement du tarif des consultations médicales (tarifs dits « conventionnés ») et donc d'une limitation de leurs revenus directs immédiats, les Médecins se voyaient garantir un niveau de revenu différé, financé aux 2/3 par les caisses d'assurance maladie.**

L'article 2 du décret précisait ainsi qu'était assurée « *aux affiliés après trente-cinq années de cotisations, une prestation supplémentaire correspondant à 844 fois la valeur du tarif de la consultation...* ».

Un tel régime s'inscrivait ainsi comme un régime à prestations définies par décret, qui mettait les Pouvoirs Publics dans l'obligation d'augmenter les cotisations à hauteur des charges qu'ils avaient eux-mêmes validées. Cette corrélation avait au demeurant été consacrée par l'article 7 du règlement établi par la CARMF, qui prévoyait que la cotisation était calculée pour permettre :

*« 1- de doubler, au moins la valeur de la prestation supplémentaire de retraite en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1972, dès la date d'application du présent régime.*

*« 2- de garantir, après 35 années de cotisations, une prestation supplémentaire annuelle, au moins égale à la valeur de 844 actes, calculée sur la base fixée par le décret du 27 octobre 1972 ».*

Le dernier alinéa de l'article 2 du décret de 1972 précisait que la valeur du point *« est revalorisée chaque année dans les conditions prévues pour les pensions du régime général à l'article R.351-29-2 ».*

Un mécanisme d'indexation était ainsi prévu par les textes réglementaires.

4. En application de cette disposition, les prestations au titre du régime ASV ont été majorées à trois reprises :

a) D'abord par un décret du 28 juillet 1980 qui a prévu une majoration exceptionnelle de 5%, afin de compenser le blocage des honoraires intervenu à l'issue de la convention médicale de 1980, qui affectait le pouvoir d'achat des médecins retraités dès lors que la revalorisation des pensions suivait celle des tarifs d'honoraires.

b) Puis, l'opération a été renouvelée en 1981, à hauteur de 8,7% mais, cette fois, pour anticiper au 1<sup>er</sup> janvier 1981 les revalorisations de lettres clés qui devaient intervenir le 5 janvier de la même année.

c) Enfin, toujours en 1981, le décret du 25 mars 1981 a augmenté de 25% le montant de l'ASV (porté de 844 à 1055 fois la valeur de la consultation de référence) et élargi, pour 2 ans, les possibilités de rachat des périodes de conventionnement n'ayant pas donné lieu à versement de cotisations (période du 01/07/46 au 01/07/72).

5. Le décret n°94-564 du 6 juillet 1994 est venu adapter les taux des cotisations et a procédé à une réforme substantielle du mécanisme de calcul des prestations.

En application de ces nouvelles dispositions réglementaires, les prestations du régime ASV n'ont plus été calculées en fonction de la valeur du tarif de la consultation conventionnée, comme le prévoyait l'article 2 du décret du 27 octobre 1972, mais en fonction de la valeur d'un point de retraite.

Cette valeur dépendait de la période d'acquisition des points:

- les points acquis avant le 31 décembre 1993 avaient une valeur correspondant **au tarif de la consultation** visée au 1<sup>o</sup> de l'article D. 645-2 du Code de la sécurité sociale ;
- les points acquis à compter du 1er janvier 1994 avaient **une valeur forfaitaire de 100 francs.**



6. Ces dispositions ont été enregistrées dans le règlement de la CARMF. Ainsi, l'article 10 du règlement est venu préciser que *« la prestation supplémentaire de vieillesse acquise par chaque médecin est exprimée en points de retraites. La cotisation annuellement versée par les organismes d'assurance maladie et par les médecins donne à ces derniers chaque année un total de 37,52 points de retraite pour les périodes de cotisation antérieures au 1<sup>er</sup> juillet 1972, de 30,16 points de retraite pour les périodes de cotisation postérieures au 31 décembre 1993. Le montant de la prestation annuelle est égal au produit du nombre total de points de retraite multiplié par la valeur donnée au point de retraite. Jusqu'au 31 décembre 1993, la valeur du point est égale à la valeur du tarif de la consultation visée au 1<sup>o</sup> de l'article D. 645-2 du Code de la sécurité sociale. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1994, la valeur du point est fixée à 100 francs.*

*Elle est revalorisée chaque année dans les conditions prévues pour les pensions du régime général à l'article R. 351-29-2, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> alinéas du Code de la sécurité sociale ».*

7. Le décret n°99-327 du 26 mars 1999 est venu apporter de nouvelles modifications au régime amendé par le décret de 1994.

L'article 2 du décret est ainsi venu substituer aux trois derniers alinéas de l'article 2 du décret de 1972 un alinéa unique **fixant uniformément la valeur du point de retraite à la somme de 102 francs** (15,55 euros).

Les dispositions de ce décret ont ainsi eu pour effet de diminuer la valeur du point de retraite qui était antérieurement, par application du mécanisme d'indexation précédemment rappelé, supérieure à 106 francs. Dans le même temps, ce principe d'indexation a été purement et simplement supprimé.

8. Le décret n°2001-1317 du 28 décembre 2001 est venu par la suite reconduire pour les années 2001 et 2002 les mécanismes de calcul des cotisations issus du décret du 26 mars 1999. De même, le décret n°2003-1243 du 22 décembre 2003 a reconduit *« au titre de l'exercice 2003 »*, les mêmes dispositions du décret du 26 mars 1999.

9. La loi n°2005-1579 du 20 décembre 2005 relative au financement de la Sécurité Sociale pour 2006 a de nouveau réformé le régime des ASV, notamment sur la détermination de la valeur du point de retraite.

L'article 77 de la loi, dont est issu l'article L. 645-5 du Code de la Sécurité sociale dans sa rédaction actuelle, distinguait désormais trois situations :

*« La valeur de service du point de retraite pour les prestations de droit direct et les pensions de réversion liquidées antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2006 est fixée par décret pour chacun des régimes.*

*Les points non liquidés et acquis antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2006 ouvrent droit à un montant annuel de pension égal à la somme des produits du nombre de points acquis chaque année par une valeur de service du point. Cette valeur, fixée par décret, peut varier selon l'année durant laquelle les points ont été acquis et selon l'année de liquidation de la pension.*



*Les points acquis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 ouvrent droit à un montant annuel de pension égal au produit du nombre de points portés au compte de l'intéressé par la valeur de service du point. Cette valeur de service est fixée par décret. »*

La loi délègue par conséquent au pouvoir réglementaire le soin de prendre les mesures d'application relatives à la fixation de la valeur du point de service des pensions de retraite du régime, dans les limites ainsi définies.

**10.** Le Gouvernement a cependant considérablement tardé à prendre le décret d'application nécessaire à la mise en œuvre des dispositions de la loi.

Dans le même temps, la situation financière du régime a continué à s'aggraver, faute de mesure permettant de rééquilibrer ses recettes (les cotisations des assurés actifs) et ses dépenses (les pensions des retraités).

**11.** Face à l'urgence de la situation, et à l'initiative de la CARMF, la Caisse et les syndicats de médecins ont adopté une position commune au terme de laquelle, sur la base de projections effectuées par les actuaires de la Caisse, ils formulaient des propositions de réforme au Gouvernement permettant d'assurer l'équilibre financier du régime ASV moyennant un effort équitablement réparti entre les générations.

Ces propositions ont été transmises au Gouvernement le 5 juillet 2011 pour une mise en application dès le 1<sup>er</sup> janvier 2012, « tout retard débouchant sur une aggravation de la situation ».

**12.** Ce n'est donc que six années après l'adoption de la loi du 20 décembre 2005 que le Gouvernement a pris le décret n°2011-1644 du 25 novembre 2011, censé prévoir les mesures d'application nécessaires à la mise en œuvre de la réforme du régime ASV.

L'article 4 du décret, pris pour l'application de l'article L. 645-5 du Code de la Sécurité Sociale, dispose :

*« I. – La valeur de service mentionnée au premier alinéa de l'article L. 645-5 du code de la sécurité sociale est fixée ainsi qu'il suit :*

*15,55 euros pour le premier semestre de l'exercice 2012 ;*

*15,25 euros pour le second semestre de l'exercice 2012 ;*

*14,80 euros pour l'exercice 2013 ;*

*14,40 euros pour l'exercice 2014 ;*

*14 euros à compter de l'exercice 2015.*

*II.- La valeur de service mentionnée au deuxième alinéa du même article est fixée ai si qu'il suit :*



*1° S'agissant des points liquidés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 décembre 2010 :*

*15,55 euros pour le premier semestre de l'exercice 2012 ;*

*15,25 euros pour le second semestre de l'exercice 2011 ;*

*14,80 euros pour l'exercice 2013 ;*

*14,40 euros pour l'exercice 2014 ;*

*14 euros à compter de l'exercice 2015.*

*2° S'agissant des points liquidés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 :*

*15,55 euros pour le premier semestre de l'exercice 2012 ;*

*13 euros à compter du second semestre de l'exercice 2012.*

*III.- La valeur de service mentionnée au troisième alinéa du même article est fixée ainsi qu'il suit :*

*15,55 euros pour le premier semestre de l'exercice 2012 ;*

*13 euros à compter du second semestre de l'exercice 2012. »*

L'article 5 du décret prévoit que « *par dérogation aux dispositions du I de l'article 4, la valeur de service mentionnée au premier alinéa de l'article L. 645-5 du Code de la sécurité sociale est égale, pour les 300 premiers points des pensions de réversion, à 15,55 euros. »*

Le décret du 25 novembre 2011 est ainsi manifestement entaché d'illégalité externe et interne.

En conséquence, il est demandé au Conseil de procéder à son annulation, sur le fondement des moyens ci-après exposés.



## II/DISCUSSION

### II-1/ Sur la légalité externe.

1. L'article 34 de la Constitution dispose que « *les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.* »

2. L'article L.O. 111-3 du Code de la Sécurité Sociale prévoit :

« I. – *La loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend quatre parties :*

- *une partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos ;*
- *une partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours ;*
- *une partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ;*
- ***une partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir.***

(...)

D. – *Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, la loi de financement de la sécurité sociale :*

1° *Fixe les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base ;*

2° ***Fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et de manière spécifique, ceux du régime général, ainsi que, le cas échéant, leurs sous-objectifs. La liste des éventuels sous-objectifs et la détermination du périmètre de chacun d'entre eux sont fixées par le Gouvernement après consultation des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale ;***

(...)

II. – *La loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives ont le caractère de lois de financement de la sécurité sociale.(...)*

***Seules les lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu du I. »***



3. En l'occurrence, l'article 77 de la loi n°2005-1579 du 20 décembre 2005 relative au financement de la Sécurité Sociale pour 2006, prévoit :

*« La valeur de service du point de retraite pour les **prestations de droit direct et les pensions de réversion liquidées antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2006** est fixée par décret pour chacun des régimes.*

*Les **points non liquidés et acquis antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2006** ouvrent droit à un montant annuel de pension égal à la somme des produits du nombre de points acquis chaque année par une valeur de service du point. Cette valeur, fixée par décret, peut varier selon l'année durant laquelle les points ont été acquis et selon l'année de liquidation de la pension.*

*Les **points acquis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006** ouvrent droit à un montant annuel de pension égal au produit du nombre de points portés au compte de l'intéressé par la valeur de service du point. Cette valeur de service est fixée par décret. »*

La loi a donc défini trois catégories de points de retraite différentes pour la détermination de la valeur du point, renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de définir cette valeur en fonction de chaque catégorie.

La loi a confié au Gouvernement le soin de réglementer la valeur de service :

- a) des points de retraite pour les prestations de droit direct et les pensions de réversion **liquidées antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2006** ;
- b) des points de retraite **non liquidés et acquis antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2006** ;
- c) des points de retraite **non liquidés et acquis postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2006**.

Ces dispositions habilitant le pouvoir réglementaire à fixer la valeur du point par catégories doit être interprétée strictement, dès lors qu'en application des articles 34 de la Constitution et L.O. 111-3 du Code de la Sécurité Sociale, la détermination des dépenses de la branche vieillesse de la sécurité sociale relève du domaine législatif.

L'intervention du pouvoir réglementaire est donc strictement circonscrite au champ défini par les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

4. Or, l'article 5 du décret n°2011-1644 du 25 novembre 2011 va au-delà de la compétence qui lui avait été déléguée par l'article 77 de la loi n°2005-1579 du 20 décembre 2005.

En effet, l'article 5 prévoit que *« par dérogation aux dispositions du I de l'article 4, la valeur de service mentionnée au premier alinéa de l'article L. 645-5 du Code de la sécurité sociale est égale, pour les 300 premiers points des pensions de réversion, à 15,55 euros. »*

Le premier alinéa de l'article L. 645-5 du Code de la sécurité sociale, dont l'article 5 est censé être l'application, prévoyait l'application d'une valeur de point aux pensions de droit direct et aux pensions de réversion liquidées antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2006, sans aucune distinction.

5. Il ne résulte en aucun cas de la rédaction de la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2006 que la valeur du point puisse être différente :

- entre les pensions de droit direct et les pensions de réversion ;
- au sein même des pensions de réversion, entre les 300 premiers points et les autres.

**Le pouvoir réglementaire n'a en aucun cas compétence pour créer une distinction là où la loi dont il n'est que l'application, ne distingue pas**, et de créer ainsi une sous-catégorie de points à l'intérieur des pensions de réversion.

La loi du 20 décembre 2005 habilitait donc le Gouvernement à fixer une valeur de point qu'il lui appartenait de déterminer **de manière uniforme**.

6. L'alinéa premier de l'article L. 645-5 du Code de la sécurité Sociale peut d'autant moins faire l'objet d'une interprétation que lorsque la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2006 a entendu laisser une marge de manœuvre au pouvoir réglementaire, elle l'a expressément prévue dans ses dispositions.

C'est ainsi que le deuxième alinéa de l'article L. 645-5 du Code de la Sécurité Sociale a prévu, s'agissant des points non liquidés et acquis antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2006, que la valeur du point, *« fixée par décret, peut varier selon l'année durant laquelle les points ont été acquis et selon l'année de liquidation de la pension. »*

Par ces dispositions, le législateur a donc expressément délégué au pouvoir réglementaire la faculté d'opérer des distinctions entre les dates d'acquisition et/ou de liquidation des points acquis et non liquidés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Une telle habilitation fait défaut pour les pensions de droit direct et les pensions de réversion liquidées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

7. En l'absence de cette habilitation, le pouvoir législatif est seul compétent pour opérer une distinction entre les points de retraite, dès lors que **cette détermination a une influence directe sur les dépenses et les charges de la branche Vieillesse de la Sécurité Sociale**.

Seule une loi de financement de la sécurité sociale pouvait donc prévoir la possibilité de fixer une valeur de service spécifique pour une partie des points des pensions de réversion.



Le pouvoir réglementaire a manifestement excédé sa compétence, par violation des articles 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 et L.O. 111-3 du Code de la Sécurité Sociale.

En conséquence, le décret n°2011-1644 du 25 novembre 2011 doit être annulé.

## II-2/ Sur la légalité interne.

Le décret n°2011-1644 du 25 novembre 2011 est contraire à des principes juridiques essentiels du droit français.

### A. Sur le principe de non rétroactivité des lois.

1. Le principe fondamental de non rétroactivité des lois est posé par l'article 2 du Code civil, qui indique que « **la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif** ».

Ce principe a été consacré par le Conseil depuis plus d'un demi-siècle comme un « **principe général du droit** » (CE Ass., 25 juin 1948, Société du Journal L'Aurore ; CE Ass., 29 février 1949, Ecole GERSON).

Il est ainsi de jurisprudence constante que « **les actes administratifs ne peuvent disposer que pour l'avenir** », le Conseil d'Etat étant régulièrement amené à censurer des décrets ayant quelque peu oublié ce principe (à titre d'illustration : CE Ass., 11 juillet 1984 ; CE, 13 octobre 1989).

2. Il est enfin permis de rappeler le principe, comme l'a également jugé à de très nombreuses reprises tant le Conseil d'Etat que le Conseil Constitutionnel, que « **seule une disposition législative précise et claire peut déroger à un Principe Général du Droit** » (CE Ass., 17 février 1950, Dame Lamotte ; CC, 26 juin 1969, Protection des sites).

3. En l'occurrence, il est important de rappeler que le décret attaqué a été pris en application d'une loi de financement de la Sécurité Sociale.

La loi du 20 décembre 2005 est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Son article 4, codifié à l'article L. 645-5 du Code de la Sécurité Sociale, relatif à la valeur des points de retraite du régime AVS, distinguait trois catégories de points :

- a) les points liquidés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006 ;
- b) les points acquis et non liquidés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006 ;
- c) les points acquis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, nécessairement non encore liquidés.



L'article 4 de la loi ne prévoyait donc expressément la rétroactivité de la valeur du point adoptée en application de ses dispositions que pour les pensions liquidées antérieurement à son entrée en vigueur, soit **avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006**.

Pour le reste, c'est-à-dire les points acquis et non liquidés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006, et les points acquis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, le nouveau régime ASV issu de la loi ne devait s'appliquer qu'à des **situations futures, c'est-à-dire des pensions de retraite ou de réversion liquidées à compter de l'entrée en vigueur de la loi**.

4. Or, du fait du retard considérable pris par le Gouvernement pour prendre les mesures d'application nécessaires à la mise en œuvre de ce texte, le décret du 25 novembre 2011 vient régir la valeur de service de points liquidés après le 1<sup>er</sup> janvier 2006, c'est-à-dire des **situations d'ores et déjà établies antérieurement à son entrée en vigueur**.

Or, le Conseil considère de manière constante qu'« *une disposition législative ou réglementaire nouvelle ne peut s'appliquer à des situations contractuelles en cours à sa date d'entrée en vigueur, sans revêtir par là-même un caractère rétroactif* » (CE 24 mars 2006, Société KPMG et autres).

Le décret opère par conséquent une rétroactivité de ses dispositions, sans y avoir été expressément autorisé par la loi du 20 décembre 2005, ce qui est contraire à l'article 2 du Code Civil et au Principe Général du Droit de non rétroactivité de la loi.

En conséquence, le décret du 25 novembre 2011 doit être annulé de ce seul chef.

B. Sur le principe d'intangibilité des droits de retraite.

1. L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.* »

2. En outre, un principe d'intangibilité des droits déjà liquidés a été posé de façon très claire non seulement par le droit interne, mais également par le droit européen.

En effet, l'article R.351-10 du Code de la sécurité sociale, applicable en l'espèce eu égard au caractère de régime légal de sécurité sociale consacré par la jurisprudence tant du Conseil d'Etat que de la Cour de cassation, prévoit que **la pension ou la rente liquidée dans les conditions prévues aux articles R 351-1 et R 351-9 n'est pas susceptible d'être révisée pour tenir compte des versements afférents à une période postérieure à la date à laquelle a été arrêté le compte de l'assuré pour l'ouverture de ses droits à l'assurance vieillesse dans les conditions définies à l'article R 351-1**.

3. C'est en considération de ce principe que la Cour de cassation a consacré le principe d'interdiction de toute révision d'une pension du régime général déjà liquidée, même au motif d'une erreur de calcul invoquée par l'organisme de Sécurité Sociale (Cass. soc. 31 octobre 2000 CMSA Vaucluse c/ A. Michel ; Civ. 2<sup>ème</sup>, 8 novembre 2006, n°05-13.764).



De même, la Cour de cassation a, par un arrêt en date du 23 novembre 1999 relatif aux régimes de retraite complémentaires AGIRC/ARRCO posé le principe que :

*Attendu que, pour décider que les partenaires sociaux avaient pu, même pour les retraites liquidées, licitement affecter d'un pourcentage de service les points attribués pour charges de famille aux participants dont la retraite avait été liquidée, avec effet immédiat au 1er mars 1994, les arrêts énoncent essentiellement qu'il n'y a pas application rétroactive des dispositions nouvelles, aucune demande de restitution des allocations antérieures n'ayant été formulée ;*

*Attendu, cependant, que, s'il incombe aux institutions de retraite complémentaire d'assurer en permanence l'équilibre financier des régimes qu'elles gèrent et que, si elles doivent, conformément à l'article L. 732-4 ancien du Code de la sécurité sociale, dont les termes sont repris par l'article L. 922-11 du même Code, adopter les dispositions pour définir de nouvelles modalités assurant la sauvegarde des droits de leurs adhérents, **elles ne peuvent remettre en cause, quel que soit leur mode d'acquisition, le nombre des points acquis par les participants dont la retraite a été liquidée avant l'entrée en vigueur de l'accord de révision** ; qu'en statuant comme elle l'a fait, alors que l'application d'un " pourcentage de service " aux points attribués gratuitement aux participants ayant élevé trois enfants et plus équivalait à une diminution du nombre des points acquis par cette catégorie de retraités, la cour d'appel a violé les textes et principes susvisés » (Cass. soc 23 nov 1999, ADDECARE)*

Cette même position de principe a été posée par la Cour de cassation s'agissant des régimes de retraite supplémentaire, dans un arrêt du 28 mai 2002 (Cass. soc., Association Sainte Marie) :

*« Attendu qu'en statuant ainsi, alors que, 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 résultant de l'accord collectif de septembre 1994, qui emportait révision de l'accord de 1973, auquel il se substituait, 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, la cour d'appel a violé... »(Arrêt P+B+R+I)*

Il résulte clairement de cet arrêt de principe de la Cour de cassation que des nouvelles dispositions ayant pour effet de réviser les prestations d'un régime de retraite sont pleinement opposables aux salariés n'ayant pas fait liquider leurs droits à la retraite. **A contrario, il est manifeste que les droits liquidés dans les conditions initiales du régime de retraite ne peuvent être modifiés.**

4. En outre, en droit européen, la jurisprudence de la Convention Européenne de Sauvegarde des droits de l'Homme assimile les rémunérations, pensions et autres avantages de retraite comme faisant partie du patrimoine de leurs bénéficiaires et par voie de conséquence les placent sous la protection de l'article 14 de la Convention Européenne de Sauvegarde des droits de l'Homme, ainsi que des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole Additionnel, aux termes duquel :



*« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour une cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international »*

(Convention Européenne de Sauvegarde des droits de l'Homme, 20.11.1995, PRESSOS COMPANIA NAVIERA c/ Belgique ; 16.09.1996, GAYGUSUZ c/ Autriche ; 14.01.1999, BOZKURT).

Le Conseil considère également que dès lors qu'une pension de retraite est suffisamment individualisable et quantifiable, et se trouve être actuelle et existante au moment de l'atteinte, elle constitue un bien au sens du texte susvisé (CE 29 décembre 2004, D'Amato et autres ; CE Ass., 27 mai 2005, Provin).

5. En l'occurrence, le décret du 25 novembre 2011 ne s'applique pas seulement à des points acquis avant ou après son entrée en vigueur et non encore liquidés.

Le décret va bien au-delà et s'applique à des pensions de retraite et de réversion déjà liquidées avant son entrée en vigueur, c'est-à-dire aux pensions liquidées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

En conséquence, le décret est manifestement contraire au principe d'intangibilité des droits et encourt l'annulation de ce seul chef.

6. Par ailleurs, si la protection du droit de propriété n'est pas absolue, une réglementation portant atteinte ou altérant le droit de propriété doit assurer et maintenir un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde des intérêts fondamentaux.

Il appartient en conséquence au législateur de *« ménager un juste équilibre entre l'atteinte portée à ces droits (déoulant de lois en vigueur) et les motifs d'intérêt général susceptibles de la justifier »* et ce, à peine de méconnaissance de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CE Ass. 27 mai 2005, Provin, précité).

C'est également la position adoptée par le Conseil Constitutionnel sur le fondement de l'article 16 de la DDHC, selon lequel *« il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamés par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant »* (A titre d'illustration : CC 13 octobre 2011, n°2011-180 QPC).

7. Or en l'espèce, l'atteinte portée aux droits des bénéficiaires des pensions de retraite et de réversion liquidées ne respecte absolument pas un tel équilibre.



- a) En effet, il est patent que la situation financière du régime ASV ayant conduit à l'adoption du décret attaqué ne résulte que de l'inaction du pouvoir réglementaire depuis la publication de la loi du 20 décembre 2005.

Dès l'entrée en vigueur de cette loi, soit depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, le Gouvernement avait la capacité de rétablir l'équilibre financier du régime en adoptant les mesures d'application prévues par la loi.

Or, ce dernier a tardé à agir pendant près de six années, aboutissant à une situation financière alarmante au cours de l'année 2011, à un point tel que les ressources du régime ne devaient plus permettre à la CARMF d'assurer le versement des pensions de retraite de ses assurés en 2013.

**Le retard accumulé par le pouvoir réglementaire dans l'adoption des mesures d'application nécessaires à la survie du régime ASV a conduit à l'aggravation de sa situation financière, nécessitant au final des sacrifices des assurés plus importants que ceux qu'ils auraient pu consentir en 2006.**

Par ailleurs, la CARMF et les syndicats de médecins ont proposé au Gouvernement une position commune, au terme d'un consensus entre toutes les parties, permettant de rétablir l'équilibre financier du régime dès à présent, tout en préservant équitablement les intérêts de tous les assurés, qu'il s'agisse des actifs ou des retraités.

La CARMF et les syndicats de médecins proposaient ainsi, sur trois ans :

- un doublement de la cotisation ;
- une baisse de la valeur du point de 15% en euros constants pour tous les assurés (jusqu'à 14 €), s'ajoutant à la baisse effective de 25% subie sur le montant des pensions depuis dix ans, mais moyennant une indexation des pensions à compter de 2015, mesure supprimée par le décret de 1999.

En dépit de ces efforts consentis par la Caisse et les représentants de la profession, le Gouvernement a unilatéralement décidé de mettre en œuvre :

- une augmentation moindre des cotisations ;
- une baisse de la valeur du point allant jusqu'à 13 €, soit une diminution de 2,55 €uros constants, inégalement répartie entre les assurés (cf. infra) et moyennant une indexation des prestations dépendant directement d'un rapport actuariel déposé tous les cinq ans à partir de 2015 par la CARMF ; or, d'après les premières estimations réalisées par la Caisse sur la base des mesures adoptées par le décret du 25 novembre 2011, cette indexation ne pourrait intervenir qu'à compter de 2025.

Il en résulte que l'ampleur de l'atteinte aux droits des retraités issue du décret attaqué n'était absolument pas nécessaire à la survie du régime dès lors que d'autres mesures permettant de rétablir son équilibre financier étaient non seulement possibles, mais même officiellement proposées par les parties directement intéressées sur la base d'études actuarielles réalisées par la Caisse de retraite.

**Ainsi, si le pouvoir réglementaire dispose d'une liberté dans le choix des moyens lui permettant d'atteindre l'objectif qu'il s'est fixé, l'existence même d'autres mesures permettant de réaliser cet objectif dans des conditions plus respectueuses des droits des bénéficiaires du régime démontre à elle seule que les moyens utilisés par le Gouvernement ne sont pas nécessaires au but poursuivi.**

**Les mesures résultant du décret du 25 novembre 2011 ne peuvent donc être considérées comme étant motivées par l'intérêt général.**

- b) L'atteinte aux droits des retraités est en outre disproportionnée au regard de l'objectif d'équilibre du régime ASV poursuivi par le Gouvernement

Le cumul de la baisse de la valeur du point et de sa fixité (absence d'indexation) va en effet entraîner une perte de pouvoir d'achat de près de 35% d'ici 2025, à laquelle s'ajoute la baisse de 25% subie par les retraités depuis la première diminution de la valeur du point de retraite introduite par le décret de 1999.

La réforme telle qu'appliquée par le décret du 25 novembre 2011, va donc se traduire pour les médecins retraités par une perte de leur pouvoir d'achat de près de 60% !

Il s'agit d'une atteinte considérable à leurs droits, d'autant que la pension ASV ne représente pas moins de 40% de leur retraite globale, soit une part substantielle de leur revenu.

En outre, il est fondamental de rappeler que le régime ASV constitue, depuis sa création en 1962, la contrepartie accordée aux médecins libéraux de leur adhésion au système du conventionnement mis en place par la Sécurité Sociale, c'est-à-dire de la **limitation de leurs honoraires**.

Il résulte ainsi directement du décret de 1972, dont est issu le caractère obligatoire du régime, que celui-ci était conçu comme un mécanisme « *d'honoraires différés* ».

En portant une telle atteinte aux droits des retraités, le pouvoir réglementaire remet ainsi en cause le bien-fondé des sacrifices consentis par les médecins libéraux conventionnés et par là-même l'équilibre existant entre le système du conventionnement et le régime de retraite.



Il est donc manifeste que le décret du 25 novembre 2011 ne respecte absolument pas le principe d'équilibre permettant de légitimer, le cas échéant, une atteinte au droit de propriété.

En conséquence, il est établi que le décret du 25 novembre 2011 porte atteinte à la garantie des droits protégée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ainsi qu'au principe d'intangibilité des droits de retraite reconnu par la jurisprudence.

Le décret doit donc être annulé.

C. Sur le principe d'égalité devant la loi.

1. L'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ».

En application de cette disposition, le Conseil Constitutionnel juge que « le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que 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 ; qu'il n'en résulte pas pour autant que le principe d'égalité oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes » (CC 13 octobre 2011, précitée).

2. En l'espèce, le décret du 25 novembre 2011 fixe une valeur de service différente entre :

- a) les points acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006, selon qu'ils sont liquidés antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2011 ou à compter de cette même date ; la valeur de service étant fixée à 14 € à compter de l'exercice 2015 pour les premiers et à 13 € pour les seconds (art. 4 du décret) ;
- b) les 300 premiers points des pensions de réversion liquidées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006, qui bénéficient du maintien de la valeur de service à 15,55 € (issue du décret de 1999) et la totalité des points des pensions de retraite liquidées avant cette même date, dont la diminution est programmée par le décret du 25 novembre 2011 pour atteindre 14 € à l'exercice 2015 (art. 5 du décret) ;
- c) les points des pensions de réversion selon qu'elles sont liquidées avant ou après le 1<sup>er</sup> janvier 2006 (art. 5 du décret).

3. Or, ces différences de traitement ne sont absolument pas justifiées :

a) **par l'existence d'une différence de situation.**

Pour les points liquidés avant ou après le 1<sup>er</sup> janvier 2011, dès lors que les points ont comme critère commun d'être tous acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006, il est difficile de percevoir en quoi les pensions de retraite qu'ils font naître ne seraient pas semblables selon qu'elles seraient liquidées le 1<sup>er</sup> janvier 2006, le 1<sup>er</sup> janvier 2010...ou le 1<sup>er</sup> janvier 2011.



D'autant plus que le choix de la date du 1<sup>er</sup> janvier 2011 comme critère de distinction dans le traitement des points n'est même pas cohérent avec l'entrée en vigueur du décret, fixée à l'année suivante, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

L'absence de différence de situation est d'autant moins établie au titre de l'alinéa 2 de l'article L. 645-5 du Code de la Sécurité Sociale, c'est-à-dire entre les points acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006, selon qu'ils sont liquidés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 1<sup>er</sup> janvier 2011, ou liquidés à compter de cette dernière date.

S'agissant des pensions de réversion, si le souhait du pouvoir réglementaire est de ménager la situation des ayants-droits, rien ne justifie paradoxalement que les bénéficiaires de pensions de réversion liquidées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006 soient davantage protégés que les bénéficiaires de pensions de réversion liquidées après cette date.

**b) par l'objet du décret.**

En effet, l'objet du décret est, à cet égard, de fixer la valeur de service des points des prestations de droit direct et des pensions de réversion.

Là encore s'agissant des points acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006 liquidés avant ou après le 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'objet du décret ne permet pas de déterminer ce qui justifierait de traiter spécifiquement les points acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006 parce qu'ils seraient liquidés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

En outre, si les bénéficiaires de pensions de réversion sont dans une situation différente des titulaires directs des pensions de retraite, le décret prévoit un traitement plus favorable au profit des premiers que pour les seconds.

Or, la loi du 20 décembre 2005 ne prévoyait en aucun cas une telle distinction, mais bien au contraire un traitement égal pour les prestations de droit direct et les pensions de réversion.

Le décret du 25 novembre 2011 aboutit en réalité à conférer davantage de droits aux ayant-droits de l'assuré, qu'à l'assuré lui-même !

Ainsi, les titulaires directs de pensions de retraite vont subir une diminution de leur propre pension, dont la valeur au point sera inférieure à celle des ayants-droits, lesquels bénéficient du maintien de la majeure partie de leur pension de réversion alors qu'ils ne font que succéder aux droits d'un titulaire !

Il en résulte que le décret attaqué porte manifestement atteinte au principe d'égalité devant la loi, garanti par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

En conséquence, le décret du 25 novembre 2011 doit être annulé.

## PAR CES MOTIFS

Et tous autres à produire, déduire ou suppléer même d'office, la FARA conclut qu'il plaise au Conseil d'Etat de :

Vu l'article 34 de la Constitution ;

Vu les articles 6 et 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ;

Vu l'article L.O 111-3 du Code de la Sécurité Sociale ;

Vu l'article 77 de la loi n°2005-1579 du 20 décembre 2005 ;

Vu les articles L. 645-5 et R. 351-10 du Code de la Sécurité Sociale ;

Vu l'article 2 du Code civil ;

Vu le Code de Justice Administrative ;

Vu les pièces produites ;

### Il est demandé au Conseil d'Etat de :

- **Article 1<sup>er</sup>** : Annuler le décret n°2011-1644 du 25 novembre 2011 ;
  
- **Article 2** : Condamner l'Etat Français à verser à la FARA la somme de 5.000 € au titre de l'article L. 761-1 du Code de Justice Administrative.

  
SOUS TOUTES RESERVES

**BORDEREAU DE PIÈCES COMMUNIQUÉES**

**Affaire : FARA / Monsieur le Ministre du travail, de l'emploi et de la santé ; Madame la Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat ; Monsieur le Ministre de l'alimentation, de l'agriculture, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire.**

**Recours pour excès de pouvoir  
Section Contentieux du Conseil d'Etat**



**De**

**Maître Antoine SAPPIN, SELARL CAPSTAN LMS,  
Représentant la Fédération des Associations Régionales des Allocataires de la CARMF**

**À :**

**Monsieur le Premier Ministre, Hôtel Matignon, 57 rue de Varenne – 75700 PARIS CEDEX**

**Monsieur le Ministre du travail, de l'emploi et de la santé, 127 rue de Grenelle - 75700 Paris SP 07**

**Madame la Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, 139 rue de Bercy - 75572 Paris Cedex 12**

**Monsieur le Ministre de l'alimentation, de l'agriculture, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, 78 rue de Varenne - 75349 Paris 07 SP**

**Les pièces communiquées suivantes :**

- Pièce 1 Décret n°2011-1644 du 25 novembre 2011
- Pièce 2 Article 77 de la Loi du financement de la Sécurité Sociale du 20 décembre 2005
- Pièce 3 Communiqué de Presse
- Pièce 4 Décret du 13 juillet 1962
- Pièce 5 Débat parlementaire du 4 juin 1970
- Pièce 6 Décret du 27 octobre 1972
- Pièce 7 Rapport parlementaire (extrait)
- Pièce 8 Décret du 27 octobre 1972 actualisé
- Pièce 9 Décret du 25 mars 1981
- Pièce 10 Décret du 6 juillet 1994
- Pièce 11 Décret du 26 mars 1999
- Pièce 12 Rapport d'enquête de l'Inspection Générale des Affaires Sociale (IGAS)
- Pièce 13 Historique de l'ASV

Paris, le 25 janvier 2012