

Commentaire

Décision n° 2013-348 QPC du 11 octobre 2013

Mme Henriette B.

(Répartition de la pension de réversion entre ayants cause de lits différents)

Le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel le 17 juillet 2013 (décision n° 368256 du 17 juillet 2013) une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Henriette B., portant sur l'article L. 43 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) dans sa rédaction issue de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012¹.

Dans sa décision n° 2013-348 QPC du 11 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution.

I. – Dispositions contestées

A. – Historique

La pension de réversion correspond à 50 % de la pension de retraite du fonctionnaire au jour de son décès (art. L. 38 du CPCMR). Les ayants cause sont le ou les conjoints survivants ou divorcés et les enfants. L'article L. 43 prévoit les règles de répartition de la pension de réversion lorsque plusieurs lits sont représentés. Il dispose : « *La pension définie à l'article L. 38 est répartie comme suit :*

« a) *À la date du décès du fonctionnaire, les conjoints survivants ou divorcés ayant droit à pension se partagent la part de la pension de réversion correspondant au rapport entre le nombre de conjoints survivants ou divorcés et le nombre total de lits représentés. Cette part est répartie entre les conjoints au prorata de la durée respective de chaque mariage.*

« *Un lit est représenté soit par le conjoint survivant ou divorcé, soit par les orphelins de fonctionnaires dont l'autre parent n'a pas ou plus droit à pension ;*

« b) *La différence entre la fraction de la pension prévue à l'article L. 38 et les pensions versées aux conjoints survivants ou divorcés du fonctionnaire en*

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

application du a est répartie également entre les orphelins ayant droit à la pension prévue à l'article L. 40 qui représentent un lit. »

1. – Les modalités de la répartition de la pension de réversion entre ayants cause avant la réforme du 28 décembre 2011

La pension de réversion est une « *pension versée à une personne sur la base de droits acquis par une autre personne avec qui elle était unie par certains liens de droit* »². Or, la nature de ces liens entre le fonctionnaire décédé et ses ayants cause a évolué dans le temps.

À l'origine, seuls les liens du mariage étaient de nature à permettre l'octroi d'une pension de réversion. Pouvaient ainsi bénéficier d'une pension les seuls lits légitimes, qu'ils soient représentés par le conjoint survivant ou par les enfants nés d'un mariage. En cas de pluralité de lits – résultant nécessairement, à l'époque, d'une pluralité de mariages (en pratique des orphelins issus de mariages successifs) –, l'ancien article L. 43 du CPCMR prévoyait un partage entre les lits. Les enfants naturels étaient alors exclus du bénéfice de la pension de réversion, puisque celle-ci était conçue comme un effet exclusif du mariage.

Pour tirer les conséquences du principe d'égalité entre les enfants naturels et les enfants légitimes posé par la loi du 3 janvier 1972 sur la filiation³, la loi du 7 juin 1977⁴ a mis fin à cette situation. Depuis cette loi, l'article L. 43 du CPCMR permet donc un partage de la pension de réversion entre les ayants droit de lits différents sans aucune référence, désormais, au mariage⁵.

– Dans sa version issue de la loi du 13 juillet 1982 relative aux prestations de vieillesse d'invalidité et de veuvage⁶, l'article L. 43 du CPCMR disposait : « *Lorsqu'il existe une pluralité d'ayants cause de lits différents, la pension définie à l'article L. 38 est divisée en parts égales entre les lits représentés par le conjoint survivant ou divorcé ayant droit à pension ou par un ou plusieurs orphelins âgés de moins de vingt et un ans. Les enfants naturels sont assimilés à des orphelins légitimes ; ceux nés de la même mère représentent un seul lit. S'il existe des enfants nés du conjoint survivant ou divorcé ayant droit à pension, chacun d'eux a droit à la pension de 10 p. 100 dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 40. En cas de pluralité d'orphelins âgés de moins de vingt et un ans d'un même lit non représenté par le conjoint survivant ou*

² « Pension » in Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, PUF, p. 630.

³ Loi n° 72-3 du 3 janvier 1972 sur la filiation.

⁴ Art. 20 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

⁵ Une loi postérieure (n° 82-599 du 13 juillet 1982 relative aux prestations de vieillesse, d'invalidité et de veuvage, article 15) a remplacé le terme de « *veuve* », qui figurait auparavant à l'article L. 43, par les termes « *conjoint survivant ou divorcé ayant droit à pension* ». Cela était logique dans la mesure où un homme peut très bien survivre à sa femme fonctionnaire.

⁶ Art. 15 de la loi n° 82-599 du 13 juillet 1982 relative aux prestations de vieillesse d'invalidité et de veuvage.

divorcé ayant droit à pension, il leur est fait application du deuxième alinéa de l'article L. 40.

« Si un lit cesse d'être représenté, sa part accroît celle du ou des autres lits. »

Il était donc prévu que la division de la pension définie à l'article L. 38 se faisait à parts égales entre les lits, que ceux-ci soient représentés par le conjoint survivant ou divorcé ayant droit à pension ou par un ou plusieurs orphelins âgés de moins de vingt-et-un ans.

Par ailleurs, l'article L. 45 prévoyait les conditions dans lesquelles la pension de réversion est répartie lorsqu'au décès il existe plusieurs conjoints divorcés ou survivants : au prorata de la durée respective de chaque mariage. Il prévoyait également qu'au décès de l'un de ces conjoints ayant droit, sa part accroît celle du ou des autres conjoints, sauf réversion du droit au profit des enfants de moins de vingt-et-un ans du conjoint décédé. La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a toutefois modifié cette règle sur un point important : depuis le 1^{er} janvier 2004, la part de la pension accordée à un conjoint survivant ou divorcé n'est pas répartie entre les autres ayants cause lors de son décès.

Le choix de la répartition de la pension de réversion par lit et non par enfant, à l'article L. 43, pouvait engendrer des différences de traitement dès lors que tous les lits n'étaient pas composés du même nombre d'ayants cause. Ainsi, dans l'hypothèse où le fonctionnaire décédé laissait comme ayants cause, à défaut de conjoint, d'une part, quatre enfants de moins de vingt-et-un ans issus d'un premier lit et, d'autre part, un enfant unique de moins de vingt-et-un ans issu d'un second lit, les pensions de réversion étaient ainsi calculées : chaque enfant recevait la pension temporaire d'orphelin (PTO) de 10 % en application de l'article L. 40 et, faute de conjoint survivant, la pension de l'article L. 38 était partagée par lit en vertu de l'article L. 43, soit : 25 % que se partageaient les quatre enfants du premier lit (6,25 % chacun) et 25 % que l'enfant unique du second lit recevait seul. En définitive, les quatre premiers enfants avaient chacun 16,5 % de la pension de leur auteur et le dernier recevait 35 %.

– Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 43 du CPCMR contraire à la Constitution, dans sa décision n° 2010-108 QPC en date du 25 mars 2011⁷. En l'espèce, le Conseil a relevé que cet article prévoit, dans le cas d'une pluralité d'ayants cause de lits différents, la division de la pension définie à l'article L. 38 à parts égales entre les lits, que ceux-ci soient représentés par le conjoint survivant ou divorcé ayant droit à pension ou par un ou plusieurs orphelins âgés de moins de vingt-et-un ans. Cet

⁷ Décision n° 2010-108 QPC du 25 mars 2011, *Mme Marie-Christine D. (Pension de réversion des enfants)*.

article conduit à ce que la part de la pension due à chaque enfant soit fixée en fonction du nombre d'enfants issus de chaque lit. Le Conseil a jugé que la différence de traitement qui en résulte entre les enfants de lits différents n'est pas justifiée au regard de l'objet de la loi qui vise à compenser, en cas de décès d'un fonctionnaire, la perte de revenus subie par chacun de ses ayants cause. Parce que l'abrogation de l'article L. 43 a pour effet de supprimer les droits reconnus aux orphelins par cet article, le Conseil a décidé de reporter au 1^{er} janvier 2012 la date de son abrogation afin de permettre au législateur d'apprécier les suites qu'il convient de donner à cette déclaration d'inconstitutionnalité.

2. – Les modalités de la répartition de la pension de réversion entre ayants cause prévues par la réforme du 28 décembre 2011

« Afin de préserver le dispositif de réversion en faveur des orphelins, tout en le rendant conforme aux exigences constitutionnelles »⁸, le législateur a instauré de nouvelles modalités de répartition de la pension de réversion en adoptant, par l'article 162 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, l'article L. 43 du CPCMR dans sa version faisant l'objet de la présente QPC.

Ce nouvel article L. 43 se substitue à la fois à l'ancienne rédaction de l'article L. 43 et aux dispositions qui figuraient encore dans l'article L. 45.

Dans le cadre de ce nouveau dispositif, la part de la pension de réversion revenant aux conjoints survivants ou divorcés ayant droit à pension est calculée sur la base du rapport entre le nombre de conjoints survivants ou divorcés et le nombre total de lits représentés. Cette part est répartie entre les conjoints au prorata de la durée respective de chaque mariage. Le solde de la pension de réversion est alors réparti, après déduction de la pension versée aux conjoints survivants ou divorcés, à parts égales entre les orphelins de moins de vingt-et-un ans, et non plus à parts égales entre les lits. Il est donc fait masse de l'ensemble des orphelins ayant droit à pension, sans tenir compte de leur lit d'origine, pour effectuer le partage du solde de la pension de réversion entre eux - ce qui permet de remédier ainsi à l'inconstitutionnalité censurée le 25 mars 2011.

Le législateur a dans le même temps supprimé le second alinéa de l'ancien article L. 43 du CPCMR aux termes duquel : « Si un lit cesse d'être représenté, sa part accroît celle du ou des autres lits ».

⁸ Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2012.

3. – Le partage des pensions de réversion des régimes de retraite

À titre de comparaison, peut être relevée la diversité des règles applicables pour les règles de partage des pensions de réversion selon les régimes de retraite.

Ainsi, en l'état actuel du droit, plusieurs régimes prévoient que le partage effectué au décès de l'assuré est définitif et ne peut être modifié par des changements relatifs aux ayants droit (décès de l'un des conjoints bénéficiaires ; orphelin atteignant vingt-et-un ans ou décédé) :

– les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO (selon les dispositions de l'article 28 de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 8 décembre 1961) ;

– le régime complémentaire IRCANTEC (arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement du régime de retraites complémentaires des assurances sociales institué par le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques) ;

– le régime de retraite additionnelle de la fonction publique (art. 4 de l'arrêté du 26 novembre 2004 portant application du décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la fonction publique) ;

– le régime des clercs de notaire (par renvoi aux dispositions de l'article L. 43 du CPCMR par l'article 113 du décret n°90-1215 du 20 décembre 1990 portant application de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et modifiant certaines dispositions relatives à cette caisse).

À l'inverse, dans les autres régimes de retraite de base ou complémentaires, une révision du partage est expressément prévue. Il convient d'ajouter que l'état du droit a parfois évolué. Ainsi, pour le régime général des salariés (CNAV), jusqu'à la loi du 13 juillet 1982, le partage de la pension de réversion entre les conjoints survivants et divorcés était définitif au jour du décès de l'assuré.

B. – Origine de la QPC et question posée

– L'auteur de la QPC a épousé M. L. en 1952 et en a divorcé en 1997. Ce dernier a eu une fille avec Mme A. qu'il a épousée mais qui est décédée avant lui. Au décès de M. L., en 2005, la pension de réversion était répartie entre deux lits, à hauteur de 25 % chacun : d'une part, celui constitué par la requérante, conjoint divorcé et, d'autre part, celui constitué par la fille de M. L. et de Mme A.. Cette fille ayant atteint l'âge de vingt-et-un ans en 2012, la requérante a

réclamé le reversement de sa part pour obtenir ainsi une pension de réversion pleine. Dans sa décision en date du 13 juin 2012, le directeur du service des retraites de l'État a rejeté cette demande. La requérante a formé un recours tendant à l'annulation de cette décision devant le tribunal administratif de Rennes qui a transmis le dossier au tribunal administratif de Paris.

À l'occasion de ce recours la requérante a soulevé une QPC portant sur la conformité à la Constitution de l'article L. 43 du CPCMR. Par une ordonnance en date du 3 mai 2013, la vice-présidente de la 5^{ème} section du tribunal administratif de Paris a décidé de transmettre au Conseil d'État cette QPC.

Par sa décision du 17 juillet 2013, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel « *la question de la conformité à la Constitution de l'article L. 43 du code des pensions civiles et militaires de retraite, dans sa rédaction issue de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012* ». Il a retenu que soulève une question présentant un caractère sérieux, le moyen tiré de ce qu'« *en fixant définitivement à la date du décès du fonctionnaire la part de chaque conjoint survivant ou divorcé ayant droit à pension de réversion, alors même que celle-ci dépend du nombre et de l'âge des enfants laissés par le fonctionnaire dont l'autre parent n'a pas ou plus droit à pension et que l'article L. 40 du code des pensions civiles et militaires de retraite limite à vingt-et-un ans l'âge jusqu'auquel ceux-ci ont droit à une pension de réversion, l'article L. 43 porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au principe d'égalité* ».

– L'argumentation de la requérante était fondée sur le principe d'égalité. En effet, elle soutenait qu'en supprimant le principe selon lequel « *lorsqu'un lit cesse d'être représenté, sa part accroît celle du ou des autres lits* » (ancien alinéa 2 de l'article L. 43), l'article L. 43 du CPCMR dans sa nouvelle rédaction engendre une inégalité entre conjoints survivants ou divorcés selon qu'ils se trouvent ou non en situation de concours avec d'autres ayants cause.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Dans sa décision n° 2013-348 QPC du 11 octobre 2013, le Conseil a rappelé son considérant de principe aux termes duquel « *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 avec l'objet de la loi qui l'établit* » (cons. 3).

Il a relevé qu'en vertu de l'article L. 38 du CPCMR, le conjoint d'un fonctionnaire a droit à une pension de réversion égale à 50 % de la pension obtenue par le fonctionnaire ou qu'il aurait pu obtenir le jour de son décès. Il a indiqué que l'article L. 43 définit les règles de répartition de la pension de réversion, calculée en application de l'article L. 38, entre des ayants cause de lits différents représentés soit par le conjoint survivant ou divorcé, soit par les orphelins de fonctionnaires âgés de moins de vingt-et-un ans dont l'autre parent n'a pas ou plus droit à pension. Cet article prévoit qu'à la date du décès du fonctionnaire, la part de la pension de réversion revenant aux conjoints survivants ou divorcés ayant droit à pension est calculée sur la base du rapport entre le nombre de conjoints survivants ou divorcés et le nombre total de lits représentés. Cette part est répartie entre les conjoints au prorata de la durée respective de chaque mariage. Après déduction de la pension versée aux conjoints survivants ou divorcés, le solde de la pension de réversion est alors réparti à parts égales entre les orphelins âgés de moins de vingt-et-un ans ayant droit à la pension.

La loi de réforme des retraites de 2003 a supprimé le dispositif de redistribution de la part revenant à l'un des conjoints aux autres ayants cause lors du décès de ce conjoint, puis la loi de finances pour 2012 a supprimé le dispositif de reversement aux lits restants lorsque l'enfant constituant un lit ou l'ensemble des enfants d'un même lit atteignent l'âge de vingt-et-un ans ou décèdent. Désormais, aucune hypothèse ne permet que les parts qui sont attribuées en fonction de la situation au jour du décès puissent faire l'objet d'une nouvelle répartition entre les ayants cause. En quelque sorte, la répartition de la pension de réversion est cristallisée au jour du décès du fonctionnaire. Les différents ayants cause voient leur droit à réversion définitivement fixé en fonction de leur situation au jour du décès⁹.

Dans le prolongement de sa décision n° 2013-324 QPC¹⁰, le Conseil a rappelé que « *les pensions de retraite prévues par le code des pensions civiles et militaires de retraite ont pour objet d'assurer un revenu de substitution ou d'assistance* » (cons. 5). Il a jugé « *qu'aucun principe, ni aucune règle de valeur constitutionnelle n'impose que, lorsque la pension de réversion a donné lieu à un partage entre plusieurs lits, la part de la pension revenant à un lit qui cesse d'être représenté accroisse celle des autres lits* » (cons. 5). Par suite, le Conseil a écarté le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité.

⁹ Sous réserve de l'évolution des situations matrimoniales, susceptible de faire perdre, le cas échéant temporairement, le droit à pension de réversion.

¹⁰ Décision n° 2013-324 QPC du 21 juin 2013, *Mme Micheline L. (Droits du conjoint survivant pour l'attribution de la pension militaire d'invalidité)*, cons. 5.

Constatant qu'aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit n'était méconnu, le Conseil a déclaré l'article L. 43 du CPCMR dans sa rédaction issue de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 conforme à la Constitution.