

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 322168

CONFEDERATION FRANÇAISE
DEMOCRATIQUE DU TRAVAIL

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 9 décembre 2008

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la requête, enregistrée le 4 novembre 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la CONFEDERATION FRANCAISE DEMOCRATIQUE DU TRAVAIL dont le siège est 4, boulevard de la Villette à Paris Cedex 19 (75955); la CONFEDERATION FRANCAISE DEMOCRATIQUE DU TRAVAIL (CFDT) demande au juge des référés du Conseil d'Etat d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution, d'une part, de la circulaire n° 2008/41 du 25 juillet 2008 de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAVTS) relative à l'évolution de la durée d'assurance à compter du 1er janvier 2009 et à la reconduction du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue, d'autre part, de la lettre ministérielle du 7 juillet 2008 relative à l'évolution de la durée d'assurance applicable après 2008 dans le régime général, les régimes alignés, ainsi que les régimes des exploitants agricoles, des professions libérales et des avocats ;

elle soutient que sa requête est recevable dès lors que les décisions attaquées contiennent des dispositions impératives à caractère général ; qu'il existe un doute sérieux quant à leur légalité ; qu'en effet, elles sont entachées d'illégalité dès lors qu'elles prescrivent l'application de dispositions législatives non encore applicables faute de décret d'application ; qu'elles méconnaissent les dispositions législatives et réglementaires relatives à la retraite anticipée pour carrière longue ; qu'en effet, elles conduisent à retenir la durée d'assurance applicable l'année des soixante ans de l'assuré et non celle applicable l'année à laquelle il pourrait bénéficier d'un départ en retraite anticipé ; qu'elles portent atteinte au principe d'égalité en ce qu'elles ont pour effet d'allonger de plus d'un trimestre par an la durée d'assurance pour certains postulants à une retraite anticipée, alors que la loi ne prévoit qu'une augmentation d'un trimestre pour les assurés partant en retraite à compter de soixante ans ; qu'il n'est pas possible de connaître à l'avance, au delà de 2012, la durée d'assurance qui serait nécessaire pour liquider une pension à taux plein, de sorte que le dispositif prévu est inapplicable ; qu'il en est de même s'agissant du dispositif de retraite anticipée des personnes handicapés ; que la condition d'urgence est remplie dès lors que les décisions attaquées s'appliqueront aux salariés dont la retraite sera liquidée au 1^{er} janvier 2009 ;

Vu les décisions dont la suspension est demandée ;

Vu la requête à fin d'annulation de ces mêmes décisions ;

Vu, enregistré le 25 novembre 2008, le mémoire en défense présenté par la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV) qui conclut au rejet de la requête ; la CNAV soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie du fait de l'absence de diligence de la CFDT à contester les décisions litigieuses ; qu'il n'existe pas de préjudice grave et immédiat dans la mesure où le bénéfice de la retraite anticipée demeure ouvert ; que la seule évolution est l'augmentation de la durée d'assurance requise de un à quatre trimestres selon la génération ; que la suspension de l'exécution des décisions attaquées aurait de lourdes conséquences sur l'intérêt général et l'intérêt des personnes concernées en cas de rejet au fond de la requête principale ; qu'il n'y a pas de doute sérieux quant à la légalité des décisions contestées ; qu'en effet, elles ne font qu'exposer le droit en vigueur et notamment les I, III et V de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 ; que le moyen tiré de l'interprétation erronée de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 est inopérant dès lors que la dérogation dont bénéficient les titulaires de retraite anticipée ne porte que sur l'âge de liquidation des droits et non sur les paramètres de calcul de pension ; que l'âge de référence ne peut être distinct de l'âge de droit commun fixé à 60 ans ; que l'interprétation de la CFDT rend la loi inapplicable ; qu'une interprétation faisant valoir une logique d'année de liquidation sur une logique de génération serait contraire aux objectifs poursuivis par les réformes des retraites de 1993 et 2003 ; que le moyen tiré de la rupture d'égalité entre assurés doit être rejeté dès lors qu'il s'agit de situations différentes ; que le dispositif est parfaitement applicable pour des assurés qui atteindront l'âge de soixante ans après 2012 ;

Vu, enregistré le 25 novembre 2008, le mémoire en défense présenté par le ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité qui conclut au rejet de la requête ; le ministre soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie du fait de l'absence de diligence de la CFDT à contester les décisions litigieuses ; qu'il n'existe pas de préjudice grave et immédiat dans la mesure où le bénéfice de la retraite anticipée demeure ouvert ; que la seule évolution est l'augmentation de la durée d'assurance requise de un à quatre trimestres selon la génération ; que la suspension de l'exécution des décisions attaquées aurait de lourdes conséquences sur l'intérêt général et l'intérêt des personnes concernées en cas de rejet au fond de la requête principale ; qu'il n'y a pas de doute sérieux quant à la légalité des décisions contestées ; qu'en effet, elles ne font qu'exposer le droit en vigueur et notamment les I, III et V de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 ; que le moyen tiré de l'interprétation erronée de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 est inopérant dès lors que la dérogation dont bénéficient les titulaires de retraite anticipée ne porte que sur l'âge de liquidation des droits et non sur les paramètres de calcul de pension ; que l'âge de référence ne peut être distinct de l'âge de droit commun fixé à 60 ans ; que l'interprétation de la CFDT rend la loi inapplicable ; qu'une interprétation faisant valoir une logique d'année de liquidation sur une logique de génération serait contraire aux objectifs poursuivis par les réformes des retraites de 1993 et 2003 ; que le moyen tiré de la rupture d'égalité entre assurés doit être rejeté dès lors qu'il s'agit de situations différentes ; que le dispositif est parfaitement applicable pour des assurés qui atteindront l'âge de soixante ans après 2012 ;

Vu le mémoire en réplique, enregistré le 1^{er} décembre 2008, présenté pour la CONFEDERATION FRANCAISE DEMOCRATIQUE DU TRAVAIL, qui reprend les conclusions de sa requête et les mêmes moyens ; elle soutient en outre que son interprétation des textes est la seule qui permette au dispositif d'être applicable ; que le préjudice qui résulterait pour les intéressés de l'application immédiate des décisions contestées justifie l'urgence invoquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code des pensions civiles et militaires de retraite ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu la loi n° 2003-775 du 21 août 2003;

Vu la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part les représentants de la CONFEDERATION FRANCAISE DEMOCRATIQUE DU TRAVAIL et d'autre part, le directeur de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse et le ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 2 décembre 2008 à 10 heures 30 au cours de laquelle ont été entendus :

- Me Masse-Dessen, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la CONFEDERATION FRANCAISE DEMOCRATIQUE DU TRAVAIL ;
- les représentants de la CONFEDERATION FRANCAISE DEMOCRATIQUE DU TRAVAIL ;
- les représentants du ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision » ;

Considérant que la CONFEDERATION FRANCAISE DEMOCRATIQUE DU TRAVAIL (CFDT) demande la suspension de l'exécution de la circulaire du 25 juillet 2008 de la caisse nationale d'assurance vieillesse et de la lettre ministérielle du 7 juillet 2008 en tant qu'elles explicitent les conséquences sur le dispositif de départ en retraite anticipée, avant l'âge de soixante ans, des assurés justifiant d'une carrière longue ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale : « L'assurance vieillesse garantit une pension de retraite à l'assuré qui en demande la liquidation à partir d'un âge déterminé. / Le montant de la pension résulte de l'application au salaire annuel de base d'un taux croissant, jusqu'à un maximum dit "taux plein", en fonction de la durée d'assurance, dans une limite déterminée, tant dans le régime général que dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires, ainsi que de celle des périodes reconnues équivalentes, ou en fonction de l'âge auquel est demandée cette liquidation » ; qu'aux termes de l'article L. 351-1-1 du même code : « L'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 est abaissé, pour les assurés qui ont commencé leur activité avant un âge et dans des conditions déterminés par décret et ont accompli une durée totale d'assurance et de périodes reconnues équivalentes dans le régime général et, le cas échéant, dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires, au moins égale à une

limite définie par décret, tout ou partie de cette durée totale ayant donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré » ; qu'aux termes de l'article D. 351-1-1 du même code : « L'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 est abaissé, en application de l'article L. 351-1-1, pour les assurés qui justifient, dans le régime général et, le cas échéant, dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires, d'une durée minimale d'assurance ou de périodes reconnues équivalentes au moins égale à la limite fixée en application du deuxième alinéa de l'article L. 351-1 majorée de huit trimestres : 1° A cinquante-six ans pour les assurés justifiant d'une durée d'assurance ayant donné lieu à cotisations à leur charge au moins égale à la durée minimale mentionnée au premier alinéa du présent article et ayant débuté leur activité avant l'âge de seize ans ; 2° A cinquante-huit ans pour les assurés justifiant d'une durée d'assurance ayant donné lieu à cotisations à leur charge au moins égale à la durée minimale mentionnée au premier alinéa du présent article, minorée de quatre trimestres, et ayant débuté leur activité avant l'âge de seize ans ; 3° A cinquante-neuf ans pour les assurés justifiant d'une durée d'assurance ayant donné lieu à cotisations à leur charge au moins égale à la limite fixée en application du deuxième alinéa de l'article L. 351-1 et ayant débuté leur activité avant l'âge de dix-sept ans » ; qu'aux termes du III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites : « A compter de 2009, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et la durée des services et bonifications nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite sont majorées d'un trimestre par année pour atteindre quarante et une annuités en 2012 sauf si, au regard des évolutions présentées par le rapport mentionné au II et de la règle fixée au I, un décret pris après avis, rendus publics, de la Commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites ajuste le calendrier de mise en œuvre de cette majoration » ; enfin qu'aux termes du 1^{er} alinéa du V du même article : « La durée d'assurance requise des assurés relevant du régime général de l'assurance vieillesse, de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés des professions agricoles ou de l'assurance vieillesse des professions mentionnées à l'article L. 621-3 et à l'article L. 723-1 du code de la sécurité sociale, pour l'obtention d'une pension au taux plein, est celle qui est en vigueur, en application du présent article, lorsqu'ils atteignent l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 du même code » ;

Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que si l'article L. 351-1-1 prévoit la possibilité pour les assurés ayant eu une carrière longue de faire valoir leurs droits à la retraite avant l'âge de soixante ans, c'est à la condition, prévue à cet article et explicitée par l'article D. 351-1-1, de justifier d'une durée d'assurance « au moins égale à la limite fixée en application du deuxième alinéa de l'article L. 351-1 majorée de huit trimestres » ; que cette limite est fixée, par le V de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, comme la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une pension à taux plein en vigueur lorsque les intéressés atteignent l'âge prévu au 1^{er} alinéa de l'article L. 351-1, soit l'âge de soixante ans ; qu'un assuré qui souhaite bénéficier d'une mise à la retraite anticipée doit donc justifier d'une durée d'assurance au moins égale à la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension à taux plein qui sera en vigueur à la date à laquelle il atteindra l'âge de soixante ans, augmentée de huit trimestres ;

Considérant que le moyen tiré de ce que la circulaire et la lettre ministérielle contestées prescriraient illégalement la mise en œuvre pour les retraites anticipées des dispositions précitées du III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, alors que les mesures réglementaires permettant cette mise en œuvre ne seraient pas encore intervenues, n'est pas de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux quant à leur légalité, dès lors qu'aucune mesure réglementaire d'application n'apparaît nécessaire pour l'application des dispositions précitées de l'article D. 351-1-1 du code de la sécurité sociale dans le cadre de l'augmentation progressive de la durée d'assurance prévue audit III ; qu'il en est de même du

moyen tiré de ce que la circulaire et la lettre ministérielle méconnaîtraient les dispositions précitées des articles L. 351-1 et D. 351-1-1, en imposant que la durée d'assurance prévue à ce dernier article soit calculée en fonction de la durée d'assurance dont l'assuré qui souhaite bénéficier d'une retraite anticipée devrait justifier pour bénéficier d'une pension à taux plein lorsqu'il atteindra l'âge de soixante ans, dès lors que, ainsi qu'il a été dit, telle est la règle résultant des dispositions combinées des articles D. 351-1-1 et L. 351-1 du code de la sécurité sociale et du V de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 ; qu'il en est également ainsi du moyen tiré de ce que la circulaire et la lettre ministérielle porteraient atteinte au principe d'égalité en allongeant de plus d'un trimestre par an la durée d'assurance pour certains postulants à une retraite anticipée, alors que cette augmentation n'est que d'un trimestre pour les assurés partant en retraite à compter de soixante ans, dès lors que cette situation résulte de la loi et qu'il n'est pas soutenu que cette dernière serait entachée d'une méconnaissance d'une norme supérieure dont il appartiendrait au juge administratif de connaître, et, en toute hypothèse, d'une part, que les assurés concernés ne se trouvent pas dans la même situation et que la différence de traitement qui leur est réservée n'est pas manifestement disproportionnée par rapport à cette différence de situation, d'autre part, que la durée d'assurance minimale servant de référence est la même, tant pour les assurés partant en retraite après qu'avant l'âge de soixante ans, puisqu'elle est dans tous les cas celle qui sera en vigueur lorsqu'il atteindront leur soixantième anniversaire ; qu'il en est enfin de même du moyen tiré de ce que la circulaire et la lettre ministérielle seraient illégales en ce qu'elles fixeraient par anticipation une règle non encore prévue par la loi, en vertu de laquelle la durée d'assurance à soixante ans sera égale, à compter de 2012, à 164 trimestres, dès lors que cette durée résulte du III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner le moyen tiré de ce que la condition d'urgence exigée par les dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative serait remplie, que les conclusions à fin de suspension doivent être rejetées ;

O R D O N N E :

Article 1^{er} : La requête de la CONFEDERATION FRANÇAISE DEMOCRATIQUE DU TRAVAIL est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la CONFEDERATION FRANCAISE DEMOCRATIQUE DU TRAVAIL, à la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse et au ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité.

Fait à Paris, le 9 décembre 2008

Signé : C. Chantepy

La République mande et ordonne au ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Le secrétaire,

Françoise Longuet