

N° 341

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1987-1988

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 8 juillet 1988.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 août 1988.

PROPOSITION DE LOI

tendant à ce qu'en matière de protection sociale chacun bénéficie de plein droit des dispositions plus favorables contenues dans les lois promulguées et publiées postérieurement à la date d'entrée en jouissance des prestations,

PRÉSENTÉE

Par MM. Paul SOUFFRIN, Hector VIRON, Mme Marie-Claude BEAUDEAU, M. Jean-Luc BÉCART, Mmes Danielle BIDART-REYDET, Paulette FOST, Jacqueline FRAYSSE-CAZALIS, MM. Jean GARCIA, Charles LEDERMAN, Mme Hélène LUC, MM. Louis MINETTI, Robert PAGES, Ivan RENAR, Robert VIZET et Henri BANGOU,

Senateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le principe de la non-rétroactivité des lois est un principe fondamental en droit français. Il est une garantie de sécurité en tant qu'il empêche qu'un individu ne soit poursuivi ou condamné pour un motif qu'une loi nouvelle a qualifié d'infraction et qui ne l'était pas au moment où l'acte a été commis.

Il est néanmoins nécessaire de distinguer. Si en matière pénale, comme le réaffirme d'ailleurs la déclaration des libertés du parti communiste en son article 77, « nul ne peut être jugé et puni qu'en vertu d'une loi promulguée et publiée antérieurement au fait punissable », la garantie du principe de non-rétroactivité est indiscutable, dans d'autres matières et particulièrement en matière de protection sociale, la non-rétroactivité peut créer des injustices et priver des allocataires du bénéfice de certaines prestations selon la date d'entrée en jouissance de leurs pensions de retraite. La référence à la non-rétroactivité cesse alors, dans le cas d'une loi plus favorable, d'être une garantie pour devenir une hypocrisie.

D'ailleurs s'inspirant de ces principes de justice sociale et d'égalité, le législateur a lui-même dérogé plusieurs fois au principe de la non-rétroactivité édicté par l'article 2 du Code civil, ne serait-ce qu'en droit pénal où l'on admet communément que les lois plus douces rétroagissent.

Une jurisprudence constante s'est développée dans ce sens, ainsi la loi du 15 juillet 1955, qui permettait à l'enfant adultérin dont la filiation n'est pas régulièrement établie de réclamer des aliments à ses parents, s'appliquait aux enfants nés avant la publication de la loi (Cour de Paris 16 février 1956).

Le principe de la non-rétroactivité des lois a été édicté dans un but de sécurité et de protection des libertés. Il n'y a donc aucune raison d'écarter une rétroactivité qui non seulement n'est susceptible de nuire à personne mais profite au plus grand nombre ; il en est ainsi en matière sociale.

On peut donner deux exemples :

Le Code des pensions civiles et militaires de retraite annexé à la loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964 n'est applicable qu'aux fonctionnaires et militaires et à leurs ayants cause dont les droits résultant de la radiation des cadres ou du décès s'ouvrent à la date d'effet de la loi, c'est-à-dire au 1^{er} décembre 1964.

Toutefois, l'article 4-1 de ladite loi précise que, par dérogation à ce principe, « les pensions concédées aux fonctionnaires et militaires et à leurs ayants cause dont les droits résultant de la radiation des cadres ou du décès se sont ouverts avant la date d'effet de la présente loi feront l'objet, dans la mesure où leurs titulaires y ont intérêt, avec effet du 1^{er} décembre 1964, d'une nouvelle liquidation qui appliquera aux années de services et bonifications rémunérées sur lesdites pensions l'article 13 du Code annexé à la présente loi ».

Autrement dit, les pensions concédées aux fonctionnaires et militaires et à leurs ayants cause dont les droits se sont ouverts avant le 1^{er} décembre 1964 feront l'objet d'une nouvelle liquidation qui s'appliquera à la durée effective des services « sédentaires » ou de la catégorie A (au sens de la loi du 18 août 1936) et des bonifications y afférentes et non plus seulement aux cinq sixièmes de leur durée.

Pourtant les gouvernements précédents en invoquant le principe de la « non-rétroactivité » des lois ont refusé le bénéfice de l'article 4-1 aux retraités titulaires d'une pension proportionnelle plafonnée à vingt-cinq annuités en vertu de l'article L. 25 de l'ancien Code des pensions.

Le second exemple est celui de la loi du 31 décembre 1971 qui a porté de 40 à 50 % du salaire de référence le montant des pensions de vieillesse pour les assurés justifiant de 150 trimestres de cotisations à l'âge de soixante-cinq ans. Mais son application a été limitée aux pensions liquidées à partir du 1^{er} janvier 1975, et échelonnée pour les pensions dont l'entrée en jouissance se situe en 1972, 1973, 1974 et qui pouvaient justifier de 37,5 années ou plus d'assurances.

Ainsi ont été pénalisés les retraités dont les pensions ont été liquidées de 1972 à 1975, mais également les assurés dont l'entrée en jouissance de la pension est antérieure au 1^{er} janvier 1972 et qui pouvaient justifier d'un nombre d'années d'assurances supérieur à 30.

La situation des retraités ayant accompli le même nombre d'années d'activité connaît ainsi des distorsions importantes selon la date à laquelle leur pension a été liquidée. Pour mettre fin à ces dispositions particulièrement injustes, il serait indispensable d'étendre le bénéfice de la loi du 31 décembre 1971 à tous ceux dont la pension a pris effet avant le 1^{er} janvier 1975.

C'est pourquoi, dans un souci de justice sociale, nous proposons que le législateur adopte le principe de la rétroactivité des lois qui,

en matière de protection sociale, contiennent des dispositions plus favorables.

L'adoption de cette proposition de loi rendrait applicables les avantages sociaux en vigueur à ceux qui n'en bénéficient pas actuellement, du fait de la non-rétroactivité.

Pour l'avenir elle assurerait l'extension automatique d'une loi sociale plus favorable aux assujettis à un régime de protection sociale dont l'entrée en jouissance de leurs droits était antérieure à la promulgation de cette loi. La procédure serait ainsi inversée, en ce sens que, pour que la rétroactivité ne s'applique pas en matière de protection sociale, la loi devrait stipuler expressément que n'entrent pas dans son champ d'application les personnes qui, par exemple, ont demandé la liquidation de leur pension antérieurement à la promulgation de la loi.

Sous le bénéfice de ces dispositions, nous vous demandons, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir adopter la proposition de loi suivante.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

En matière de protection sociale chacun bénéficie de plein droit des dispositions plus favorables contenues dans les lois promulguées et publiées postérieurement à la date d'entrée en jouissance de leurs prestations.

Art. 2.

Les dispositions de l'article premier sont applicables aux lois de caractère social publiées avant la promulgation de la présente loi.

Art. 3.

Un décret en Conseil d'Etat fixera l'augmentation des cotisations patronales à la Sécurité sociale pour les entreprises employant plus de 1.000 salariés de manière à compenser les dépenses créées par l'application des articles précédents.