

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1978.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale
(1) sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'institution d'un régime complémentaire d'assurance vieillesse et survivants pour les avocats.

Par M. Marcel RUDLOFF,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président*; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, *vice-présidents*; Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *secrétaires*; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcihacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Sénat : 1^{re} lecture : 3, 38, 44 (1978-1979).

2^e lecture : 88, 140 (1978-1979).

Assemblée nationale : 647, 683 et in-8° 86.

Avocats. — Assurance vieillesse.

SOMMAIRE

	Pages
A. — Le texte voté en première lecture	3
1. <i>Au Sénat : La conciliation de l'autonomie de la profession avec le respect des compétences du législateur et du pouvoir réglementaire</i>	3
a) <i>Le rôle imparti à la Caisse nationale des barreaux français dans la définition du nouveau régime</i>	3
b) <i>L'intervention du législateur et du pouvoir réglementaire.....</i>	4
2. <i>A l'Assemblée nationale : Des précisions sur le mode de fonctionnement du nouveau régime et l'octroi de dérogations aux adhérents des régimes supplémentaires facultatifs</i>	4
a) <i>L'affirmation de la déductibilité fiscale des cotisations du régime complémentaire obligatoire (art. 2)</i>	4
b) <i>La modification des règles de fond du nouveau régime (art. 2 bis et art. 4 bis, deuxième alinéa)</i>	4
B. — Les réserves que suscitent les modifications adoptées par l'Assemblée nationale.	5
1. <i>L'octroi de dérogations aux avocats qui ont adhéré à un régime supplémentaire facultatif de retraite (art. 2 bis)</i>	5
a) <i>Des intentions louables</i>	5
b) <i>Des conséquences inacceptables</i>	6
2. <i>La fixation du taux de la pension de réversion (art. 4 bis)</i>	8
Tableau comparatif	9
Amendements présentés par la Commission	11

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi que nous devons examiner pour avis en seconde lecture (et dont la commission des Affaires sociales est saisie au fond) a pour objet l'institution d'un régime complémentaire obligatoire de retraite pour les avocats.

Sans modifier l'économie générale du texte voté par le Sénat, l'Assemblée y a fait quelques adjonctions.

A. — LE TEXTE VOTÉ EN PREMIÈRE LECTURE

1. Au Sénat : la conciliation de l'autonomie de la profession avec le respect des compétences du législateur et du pouvoir réglementaire.

Le texte voté en première lecture par le Sénat, d'ailleurs conforme aux propositions de la commission des Affaires sociales et à l'avis de la commission des Lois, a été inspiré par la volonté de concilier deux exigences :

— préserver l'autonomie de la profession en confiant à la Caisse nationale des barreaux français (C.N.B.F.) le soin de définir les modalités de fonctionnement du nouveau régime obligatoire ;

— respecter néanmoins la compétence du législateur et du pouvoir réglementaire dont l'intervention est nécessaire pour fixer les règles applicables aux régimes de protection sociale.

a) Le rôle imparti à la C.N.B.F. dans la définition du nouveau régime.

Dans le souci de sauvegarder l'autonomie de la profession, l'article premier du projet (al. 1) fait dépendre l'institution du régime complémentaire obligatoire de retraite des avocats d'une décision de la C.N.B.F.

L'article 4 *quater* prévoit dans le même esprit que ce régime sera régi par un règlement établi par la Caisse elle-même.

b) *L'intervention du législateur et du pouvoir réglementaire.*

Des préoccupations d'ordre constitutionnel ont amené le Sénat à préciser dans la loi la nature des conditions d'attribution des prestations (art. 4 *bis*, al. 1) et à établir le principe de l'attribution d'une pension de réversion (art. 4 *bis*, al. 2). De même, alors que dans le projet initial l'approbation du règlement établi par la C.N.B.F. résultait d'un simple arrêté interministériel, le Sénat a adopté à l'article 4 *quater* une disposition selon laquelle ce règlement devra être approuvé par décret (1). Dans le but, toutefois, d'assurer une souplesse indispensable au nouveau régime, l'article 4 *quinquies* permet à la Caisse de faire évoluer les cotisations et les prestations, sous réserve de l'accord tacite des ministres de tutelle.

2. A l'Assemblée nationale : des précisions sur le mode de fonctionnement du nouveau régime et l'octroi de dérogations aux adhérents des régimes supplémentaires facultatifs.

a) *L'affirmation de la déductibilité fiscale des cotisations du régime complémentaire obligatoire (art. 2).*

Il convient d'évoquer brièvement l'amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'article 2 du projet qui pose le principe de la déductibilité fiscale des cotisations du régime complémentaire obligatoire de retraite des avocats. Le Sénat — et la page 26 de l'excellent rapport de M. Béranger est explicite à cet égard — avait estimé que l'assimilation de ces cotisations à celles du régime de base suffisait à établir cette déductibilité. La précision qu'a tenu à apporter l'Assemblée nationale s'inscrit par conséquent dans la logique des dispositions votées par le Sénat. C'est pourquoi votre Commission a donné un avis favorable à l'article 2 dans la rédaction retenue par l'Assemblée nationale.

b) *La modification des règles de fond du nouveau régime (art. 2 bis et art. 4 bis, deuxième alinéa).*

Les deux autres amendements adoptés par l'Assemblée nationale n'ont pu, en revanche, recueillir l'agrément de votre Commission. En effet :

— l'un (art. 2 *bis*) tend à faire bénéficier certains avocats de dérogations dont les conséquences sont difficilement acceptables ;

— l'autre (art. 4 *bis*, deuxième alinéa), en fixant le taux de la pension de réversion, règle une matière qui ne relève pas du domaine législatif.

(1) En l'état actuel du droit, en effet, les ministres ne sont en principe pas titulaires du pouvoir réglementaire (qui est réservé au Président de la République et au Premier ministre).

B. — LES RÉSERVES QUE SUSCITENT LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. L'octroi de dérogations aux avocats qui ont adhéré à un régime supplémentaire facultatif de retraite (art. 2 bis).

a) *Des intentions louables.*

L'article 2 bis, qui résulte d'un amendement de M. Krieg (al. 1) complété par un sous-amendement présenté par M. Hauteceur et les membres du groupe socialiste (al. 2), concerne les avocats qui ont adhéré à des régimes supplémentaires facultatifs de retraite en souscrivant des polices d'assurance privées.

Ces avocats, qui sont au nombre de 1.600 environ (soit 10 % des effectifs de la profession), se voient reconnaître par le texte qui nous est transmis par l'Assemblée nationale le droit :

— soit de *résilier les contrats* qu'ils ont souscrits auprès de compagnies privées, sans être redevables d'aucune indemnité et sans être déchus d'aucun de leurs droits acquis à raison de leurs cotisations volontaires. (Les intéressés disposeraient d'un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi pour exercer cette faculté de résiliation) ;

— soit de *bénéficier*, année par année, et jusqu'au terme de leurs contrats privés, d'une *exonération des cotisations au régime obligatoire*.

Il est bien évident que les avocats, qui souhaiteraient bénéficier de la dynamique du régime auquel ils ont adhéré de manière volontaire, pourraient continuer à cotiser à ce régime. Ainsi recevraient-ils à terme deux pensions de retraite complémentaires, au titre des régimes facultatif et obligatoire.

Le système imaginé par les auteurs des amendements votés à l'Assemblée nationale traduit sans doute des intentions fort louables. En effet, il manifeste le souci de tenir compte du fait que certains avocats, à la suite de la recommandation inscrite à l'article 44 de la loi du 31 décembre 1971 (1) (portant réforme des professions

(1) L'article 44 de la loi du 31 décembre 1971 habilite notamment la C.N.B.F. « à souscrire toutes conventions ayant pour objet l'organisation de régimes supplémentaires de retraite pour l'ensemble de la nouvelle profession ».

juridiques et judiciaires), ont été incités par la C.N.B.F. dans un premier temps, par la Fédération nationale des unions de jeunes avocats ensuite, à adhérer à des régimes supplémentaires en signant des conventions, soit à titre individuel, soit par l'intermédiaire de leurs ordres, avec des compagnies d'assurance privées.

L'institution d'un régime complémentaire obligatoire de retraite a pour effet d'obliger ces avocats, qui ont fait un effort particulier de prévoyance, à acquitter une triple cotisation : au régime de base, au régime supplémentaire facultatif et au nouveau régime obligatoire.

Ce problème de cumul de cotisations n'a pas manqué d'être évoqué tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. Le rapport de M. Béranger y consacre d'instructifs développements, qu'il conclut en soulignant la nécessité de ne pas lier l'adoption du présent texte à la solution préalable d'éventuels problèmes d'articulation entre les régimes supplémentaires existants et le nouveau régime obligatoire. De même, M. Gaudin, rapporteur du projet à l'Assemblée nationale, explique-t-il (en page 22 de son rapport) les raisons pour lesquelles la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales a estimé inopportun d'accorder aux avocats des dérogations dont aucune autre profession, en particulier celle des médecins, n'a jamais bénéficié.

b) Des conséquences inacceptables.

Le système d'option mis en place par l'article 2 bis du projet au profit d'une minorité d'avocats appelle les critiques suivantes :

— sur le plan des principes.

1° la faculté de résiliation des contrats en cours, qui est accordée aux adhérents à des régimes facultatifs, marque une *ingérence fâcheuse du législateur dans des rapports contractuels de droit privé* ;

2° quant à l'exonération automatique des cotisations au nouveau régime dont pourraient bénéficier sur leur demande les intéressés, elle constitue une *grave atteinte au caractère obligatoire de ce régime* qui, en tant que tel, doit être fondé sur une stricte solidarité.

— en pratique.

Les conséquences pratiques de la disposition adoptée par l'Assemblée nationale sont également difficilement acceptables.

1° La résiliation des contrats passés auprès de sociétés privées ferait peser de *lourdes menaces sur les régimes existants*. Cela est particulièrement vrai pour le régime GR IV (géré par les assurances

générales) dont 20 % des cotisants et plus de 10 % des allocataires sont des avocats. Cela l'est aussi pour le régime RIP (géré par le Groupe des assurances nationales), bien qu'il ne comporte que 1 % de cotisants exerçant la profession d'avocat. En effet, la fuite d'une catégorie de cotisants ne peut manquer, par un effet d'entraînement, d'inciter d'autres professions à demander à bénéficier aussi d'une faculté de résiliation (1).

Or, toute diminution du nombre de leurs cotisants obligerait ces régimes (qui fonctionnent partiellement selon un système de répartition) à réduire sensiblement le montant des prestations versées à leurs retraités.

2° Il est possible que l'octroi de dispenses de cotisations au nouveau régime obligatoire ne pose pas, pour l'instant, de problème majeur à la C.N.B.F. (en raison du bon rapport démographique qui existe entre les actifs et les retraités de la profession d'avocat) (2). Toutefois, si le nombre des demandeurs d'exonération s'avérait trop important, les prévisions financières de la Caisse pourraient s'en trouver remises en question.

L'ensemble des motifs évoqués plus haut ont amené votre Commission, en étroite concertation avec la commission des Affaires sociales saisie au fond, à préférer à la solution retenue par l'Assemblée nationale, un système plus souple et qui aurait par surcroît l'avantage de ménager l'autonomie de la C.N.B.F. Il lui a paru en effet plus conforme à l'équité et aux principes essentiels de solidarité de laisser la Caisse accorder, au cas par cas, des exonérations individuelles aux avocats de ressources modestes que le cumul de cotisations complémentaire et volontaire exposerait à des difficultés financières.

La C.N.B.F. n'ignore d'ailleurs pas la pratique des exonérations ponctuelles. Aux termes du règlement relatif au régime de base (3), en effet, une commission spéciale de trois membres désignés par le conseil d'administration de la Caisse peut consentir une exonération du paiement des cotisations, notamment « en cas d'insuffisance justifiée de ressources ».

(1) On peut faire la même observation à propos du régime OPEGA, géré par la Compagnie l'Abeille ; le problème est toutefois légèrement différent en ce qui concerne ce régime au titre duquel les avocats ont souscrit des contrats mixtes maladie-invalidité-décès qui ne comportent qu'une part très accessoire de retraite vieillesse.

(2) La proportion cotisants-actifs et retraités au sein de la profession d'avocat est actuellement de 5,47 actifs pour un retraité.

(3) Article 48 de ce règlement ; article 13 du décret n° 76-1060 du 22 novembre 1976.

2. La fixation du taux de la pension de réversion (art. 4 bis).

L'Assemblée nationale a tenu à fixer le taux de la pension de réversion au minimum de 60 %. Quel que soit l'intérêt d'une telle disposition, il est évident qu'elle relève du domaine réglementaire. (Cf. notamment la décision n° 65-34 L. du 2 juillet 1965 du Conseil constitutionnel relative au régime de retraite des marins du commerce.)

C'est pourquoi votre Commission vous propose, à l'article 4 bis, de revenir à la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture.



Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission donne un avis favorable au présent projet de loi modifié par les amendements indiqués ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Article premier.

Conforme

Art. 2.

Le régime complémentaire est financé exclusivement par des cotisations des assurés assises sur le revenu professionnel dans la limite d'un plafond. Les taux des cotisations sont modulés suivant l'importance du revenu.

Ces cotisations sont recouvrées dans les mêmes conditions que les cotisations du régime de base instituées par l'article 4 de la loi n° 48-50 modifiée du 12 janvier 1948 relative aux droits de plaidoirie des avocats.

Art. 2.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Elles sont déductibles du revenu professionnel imposable.

Art. 2 bis (nouveau).

Les avocats qui, à titre individuel ou collectif, ont souscrit auprès des sociétés d'assurance des conventions instituant des régimes supplémentaires de retraite, peuvent, pendant une année à compter de la promulgation de la présente loi, résilier les contrats souscrits. Cette résiliation ne donne lieu à versement d'aucune indemnité à quelque titre que ce soit. Elle n'entraîne pas déchéance des droits acquis. Toute clause contraire desdits contrats est réputée non écrite.

Ceux qui n'auront pas exercé cette option pourront, à leur demande, chaque année et pendant la durée du cumul des contrats, bénéficier de l'exonération des cotisations ayant pour contrepartie la non-acquisition des droits correspondants.

Art. 2.

Sans modification.

Art. 2 bis.

Alinéa supprimé.

Le règlement mentionné à l'article 4 quater précise les conditions dans lesquelles, sur demande individuelle, la Caisse nationale des barreaux français peut accorder, compte tenu des ressources de l'intéressé, une exonération des cotisations prévues à l'article 2 en faveur des avocats qui, à titre individuel ou collectif, ont adhéré, avant la promulgation de la présente loi, à des conventions instituant des

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

régimes supplémentaires de retraites. Les droits des avocats qui bénéficieront de cette exonération seront réduits en conséquence.

Art. 3.

Suppression conforme

Art. 4.

Suppression conforme

Art. 4 bis (nouveau).

Le versement des prestations complémentaires est subordonné à des conditions d'âge, de cessation d'activité et de versement des cotisations dues.

Au décès du cotisant, une pension de réversion est attribuée dans des conditions fixées par le règlement prévu par l'article 4 quater.

Art. 4 ter (nouveau).

Les cotisations visées à l'article 2 sont de même nature que les cotisations du régime de base.

Les prestations complémentaires visées à l'article 4 bis sont cessibles et saisissables dans les mêmes conditions et limites que les salaires. Toutefois, elles le sont dans la limite de 90 % au profit des établissements hospitaliers et des organismes de sécurité sociale pour le paiement des frais d'hospitalisation.

Art. 4 bis.

Alinéa sans modification.

Au décès du cotisant, une pension de réversion *qui ne saurait être inférieure à 60 %* est attribuée dans des conditions fixées par le règlement prévu par l'article 4 quater.

Art. 4 ter.

Alinéa supprimé.

Alinéa sans modification.

Art. 4 bis.

Alinéa sans modification.

Au décès du cotisant, une pension de réversion est attribuée dans des conditions fixées par le règlement prévu par l'article 4 quater.

Art. 4 ter.

Sans modification.

Art. 4 quater, quinquièmes et 5.

Conformes

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Art. 2 bis.

Amendement : Supprimer le premier alinéa de cet article.

Amendement : Rédiger comme suit le second alinéa de cet article :

Le règlement mentionné à l'article 4 *quater* précise les conditions dans lesquelles, sur demande individuelle, la Caisse nationale des barreaux français, peut accorder, compte tenu des ressources de l'intéressé, une exonération des cotisations prévues à l'article 2 en faveur des avocats qui, à titre individuel ou collectif, ont adhéré, avant la promulgation de la présente loi, à des conventions instituant des régimes supplémentaires de retraites. Les droits des avocats qui bénéficieront de cette exonération seront réduits en conséquence.

Art. 4 bis.

Amendement : Au second alinéa de cet article, supprimer les mots :

... qui ne saurait être inférieure à 60 %.