

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 octobre 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 relatif à l'institution d'un régime complémentaire d'assurance vieillesse et survivants pour les avocats,*

Par M. Marcel RUDLOFF,

Sénateur.

### SOMMAIRE

Le régime actuel de retraite des avocats se caractérise par son autonomie, mais également par l'insuffisance des prestations servies ;

Dans le but de remédier à une telle situation, le présent texte tend à habilitier la Caisse nationale des barreaux français à instituer un régime complémentaire obligatoire d'assurance vieillesse et survivants pour les avocats.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon JOSEAU-MARIGNÉ, président ; Marcel CHAMPEIX, Baudouin de HAUTECLOCQUE, Louis VIRAPOULLÉ, Yves ESTÈVE, vice-présidents ; Charles LEJERMAN, Pierre SALVI, Charles de CUTTOLI, 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, Paul GIROD, Pierre JOURDAN, Jacques LARCHÉ, Pierre MARCILHACY, Jean NAYROU, Jean OOGHE, Guy PETIT, Hubert PEYROU, Paul PILLET, Mme Irma RAPUZZI, MM. Roger ROMANI, Marcel RUDLOFF, Pierre SCHIÉLÉ, Franck SÉRUSCLAT, Edgar TAILHADES, Jacques THYRAUD, Lionel de TINGUY.

Voir les numéros :

Sénat : 3 et 38 (1978-1979).

---

Avocats. — Assurance vieillesse.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet de permettre à la Caisse nationale des barreaux français d'instituer un régime complémentaire obligatoire de retraite pour les avocats. Confirmant le rôle essentiel de cette caisse dans la définition et la gestion de l'assurance vieillesse des avocats, ce texte traduit l'esprit de concertation qui anime les pouvoirs publics dans leurs relations avec la profession.

## I. — L'ORIGINALITE DU REGIME DE RETRAITE DES AVOCATS

### 1. Le régime de retraite des avocats se caractérise par son autonomie...

#### a) Historique.

Le trait le plus marquant du régime de retraite des avocats est que, contrairement aux autres régimes d'assurance vieillesse — en particulier ceux des professions libérales — il n'est pas régi par les dispositions du Code de la Sécurité sociale.

Certes, à l'origine, la *loi du 17 janvier 1948* instituant une allocation vieillesse pour les non-salariés avait inclus les avocats, regroupés au sein d'une section professionnelle, dans l'organisation autonome d'allocation vieillesse des professions libérales. Toutefois, à côté de cet organisme chargé de prélever des cotisations destinées au versement d'allocations de vieillesse, avait été mise en place par la *loi du 12 janvier 1948* une « Caisse nationale des barreaux français » (CNBF) alimentée par les droits de plaidoirie. Cette dualité d'organismes présentait nombre d'inconvénients ; c'est pourquoi elle fut supprimée par un *décret du 22 décembre 1954* qui conféra à la Caisse nationale des barreaux français pleine compétence pour gérer le régime de retraite des avocats.

Ainsi s'explique le fait que l'article L. 648 du Code de la Sécurité sociale ne mentionne pas les avocats parmi les catégories d'assurés auprès de l'organisation autonome d'allocation vieillesse des professions libérales.

La *jurisprudence* a, quant à elle, nettement affirmé le particularisme du régime d'assurance vieillesse des avocats :

— selon un arrêt de la Cour de cassation, du 22 février 1978 (cass. civ. Begin), le litige qui oppose un avocat stagiaire à la Caisse nationale des barreaux français « n'entre pas dans la compétence d'attribution d'une commission du contentieux de la Sécurité sociale », mais relève de celle des juridictions ordinaires ;

— selon l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 17 mai 1971 (Wormser c./Dir. URSSAF de Paris) « n'étant prévue ni par le Livre VIII du Code de la Sécurité sociale, ni par aucun texte dudit Code, la retraite des avocats ne s'analyse pas en un avantage de sécurité sociale servi en application du Code de la Sécurité sociale ».

La loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, en affiliant les membres et anciens membres des professions d'avoué près les tribunaux de commerce à la Caisse nationale des barreaux français, n'a en rien porté atteinte à l'autonomie de cette dernière.

#### b) Fonctionnement actuel.

L'autonomie du régime de retraite des avocats apparaît avec évidence dans le fonctionnement de la Caisse nationale des barreaux français.

Aux termes de l'article 3 de la loi du 12 janvier 1948, la Caisse nationale des barreaux français est une caisse privée dotée de la personnalité civile. Ses ressources, selon l'article 4 de cette loi, sont constituées par :

- les droits de plaidoirie (dont le montant est fixé par décret) ;
- des cotisations (une cotisation annuelle obligatoire pour tous les avocats et une cotisation spéciale à la charge seulement des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation).

Toutefois, tant le montant des cotisations que celui des retraites sont fixés par des délibérations de la caisse, les ministres de tutelle n'ayant le pouvoir que d'opposer leur veto à de telles décisions. Le système est le suivant :

- le montant des cotisations (ou des retraites) est fixé par l'assemblée générale (statuant à la majorité des deux tiers) sur la proposition du conseil d'administration de la Caisse nationale des barreaux français ;

— ces délibérations (fixant le montant des cotisations ou des retraites) ne deviennent exécutoires que si, dans le délai d'un mois à compter du jour où leur texte a été communiqué au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, au Ministre de l'Economie et des Finances et au Ministre chargé de la Sécurité sociale, aucun de ceux-ci n'a fait connaître qu'il s'opposait à leur application.

## **2. ... mais également par son insuffisance.**

### **a) L'insuffisance de la retraite des avocats.**

#### *Le régime de base.*

L'évolution économique de même que l'accès à la profession d'avocat de nouvelles couches sociales ont suscité une prise de conscience de l'importance du problème de la retraite.

Or, le régime de base des avocats, fondé sur ces cotisations forfaitaires graduées suivant l'âge et l'ancienneté d'exercice, ne permet pas de servir des retraites convenables.

En effet, la pension à taux plein versée après quarante années d'exercice s'élève à 30 000 francs seulement par an (depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1978).

#### *Les régimes supplémentaires facultatifs.*

L'insuffisance de la retraite de base a incité plusieurs avocats, soit à titre individuel, soit par l'intermédiaire de leurs barreaux, à souscrire auprès de sociétés d'assurances des conventions instituant des régimes supplémentaires de retraite.

L'article 45 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions juridiques et judiciaires a transféré à la Caisse nationale des barreaux français la gestion des régimes complémentaires des avoués et agréés auparavant assurée par les chambres départementales ou régionales d'avoués ou d'agréés. Le même article a également habilité la caisse à « souscrire toutes conventions ayant pour objet l'organisation de tels régimes pour l'ensemble de la nouvelle profession », mais aucune de ces formules n'a donné de résultats sensibles.

b) *Les remèdes.*

L'amélioration de la situation des avocats retraités ou des survivants a été, dans ces conditions, recherchée dans deux directions :

— d'une part, l'augmentation des recettes provenant des droits de plaidoirie ;

— d'autre part, l'institution d'une retraite complémentaire obligatoire.

*La réforme des droits de plaidoirie.*

Les droits de plaidoirie ont été aménagés par la loi du 30 décembre 1977 instituant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives. Désormais perçus directement par les avocats, qui les reversent à la Caisse nationale des barreaux français, ces droits ont été portés à 30 F (par le décret du 20 janvier 1978).

*L'institution d'un régime complémentaire obligatoire.*

Il y a déjà plusieurs années que la création d'un tel régime pour les avocats est envisagé. Les pouvoirs publics ont tout d'abord songé à l'instituer par décret. Toutefois, en vertu de l'article 34 de la Constitution, une loi était nécessaire (en effet, une jurisprudence bien établie du Conseil constitutionnel (1) range parmi les principes fondamentaux de la sécurité sociale ceux qui sont applicables aux différents régimes particuliers de prévoyance).

C'est ainsi qu'a été déposé, dès le début de la session, le présent projet de loi qui définit des principes généraux tout en laissant, comme le souligne l'exposé des motifs, « la plus large autonomie à la profession intéressée » pour régler les modalités précises du fonctionnement du régime complémentaire de retraite de ses membres.

---

(1) Cf. notamment la décision n° 69-6 L. du 8 juillet 1969 concernant les assurances sociales agricoles.

## II. — L'INSTITUTION D'UN REGIME DE RETRAITE COMPLEMENTAIRE OBLIGATOIRE

### 1. La réforme proposée.

#### a) Les principes fondamentaux du régime.

Le projet a pour objet d'habiliter la Caisse nationale des barreaux à instituer un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les avocats.

Il fixe les principes fondamentaux de ce régime en précisant notamment que :

— le régime fonctionnera selon un système de répartition (art. 1, alinéa 1) ;

— les cotisations seront assises sur le revenu professionnel et éventuellement modulées suivant son importance (art. 2, alinéa 1) ;

— les prestations seront cessibles et saisissables dans les mêmes conditions que les prestations du régime général de la Sécurité sociale (art. 4, alinéa 2).

#### b) Les modalités d'application du régime.

Dans le but de laisser la plus large autonomie à la profession, le projet dispose que les modalités d'application du régime seront établies par la Caisse nationale des barreaux français, sous réserve d'une approbation par décret (en ce qui concerne les cotisations) ou par arrêté interministériel (en ce qui concerne les prestations).

### 2. Les modifications à envisager.

Il ne semble pas, à l'examen, nécessaire de prévoir des modifications sensibles au texte gouvernemental dans la mesure où celui-ci se borne à établir des principes fondamentaux, laissant à la profession elle-même le soin d'en définir les modalités d'application avec l'approbation du pouvoir réglementaire.

Sans remettre en cause l'économie du projet, il peut toutefois être utile d'y apporter certaines précisions dans le but :

— de définir plus clairement les principes fondamentaux applicables au régime ;

— de délimiter plus nettement les compétences respectives du pouvoir réglementaire, des autorités de tutelle et de la Caisse nationale des barreaux français ;

— de poser expressément le principe de l'assimilation des cotisations du régime de retraite complémentaire des avocats aux cotisations de Sécurité sociale ;

— d'ajuster les modalités de la tutelle des Ministres concernés aux procédés mis en œuvre dans le régime de base qui font une large place à la concertation.

•  
••

Votre commission donne un *avis favorable* à l'adoption du présent projet de loi sous réserve des amendements présentés par la Commission des Affaires sociales saisie au fond, dont les propositions rejoignent celles formulées par la Commission des Lois.