

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1974.

PROPOSITION DE LOI

relative à l'application de l'article L. 18
du Code des pensions civiles et militaires de retraite,

PRÉSENTÉE

Par MM. Charles ZWICKERT, Jean-Marie BOULOUX, Jean CAUCHON, Jean COLIN, René JAGER, Jean-Marie RAUSCH et Roger BOILEAU,

Sénateurs.

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

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'article L. 18 du Code des pensions civiles et militaires de retraite annexé à la loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964 stipule :

« I. — Une majoration de pension est accordée aux titulaires ayant élevé au moins trois enfants.

.....

« IV. — Le bénéfice de la majoration est accordé :

« — soit au moment où l'enfant atteint l'âge de seize ans ;

« — soit au moment où, postérieurement à l'âge de seize ans, il remplit la condition visée au III ci-dessus. »

Avant l'entrée en vigueur dudit Code (1^{er} décembre 1964), seuls les retraités d'ancienneté ayant élevé au moins trois enfants pouvaient prétendre aux majorations pour enfants, les retraités proportionnels en étant écartés.

Or, la distinction entre pension proportionnelle et pension d'ancienneté a été supprimée par le nouveau Code intervenu en 1964.

De ce fait, la question s'était posée au Parlement, au moment de la formation du nouveau Code, de savoir si les personnels admis à une pension de retraite proportionnelle avant le 1^{er} décembre 1964 auraient droit, toutes les autres conditions requises étant réunies, aux majorations pour enfants.

Tant la présentation du projet gouvernemental que les déclarations enregistrées au cours de la discussion du projet laissent préjuger une réponse affirmative.

En effet :

— le projet de loi n° 1044, du 29 juin 1964, après avoir signalé dans son exposé des motifs : « Les simplifications dans les conditions d'ouverture du droit résident essentiellement dans l'abandon, en ce qui concerne les fonctionnaires et les militaires des notions actuellement dépassées de pension d'ancienneté et de pension proportionnelle liées à des conditions très variées de durée de service... ».

Précise :

« ... En outre, du fait de la suppression des notions de pension d'ancienneté et de pension proportionnelle, les majorations pour enfants seront dorénavant allouées sans restriction à tous les pensionnés ayant élevé au moins trois enfants légitimes, naturels reconnus, adoptifs, pendant une durée minimale de neuf ans avant leur seizième année. »

En présentant le projet du nouveau Code des pensions au nom de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, à l'Assemblée Nationale (Débats, séance du 6 octobre 1964, pages 2947 et 2948) le général Billotte, rapporteur du projet, a déclaré notamment au sujet des modifications fondamentales instituées :

« L'une consiste à supprimer toute distinction entre pension proportionnelle et pension d'ancienneté. Ainsi disparaît la pension proportionnelle à quinze ans de services effectifs créée en 1923 mais

à laquelle ne s'attachaient pas les majorations et avantages des pensions d'ancienneté. Seule subsiste, après quinze ans de services, une pension calculée d'après la durée de ceux-ci et à laquelle s'ajoute, dans tous les cas, le bénéfice des bonifications, majorations et avantages divers. »

Par ailleurs, M. Charbonnel, suppléant de M. Vallon, rapporteur pour avis de la Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan, ajoutait (Débats, page 2950) après avoir rappelé que la dépense découlant de la dérogation à l'article 2 de la loi du 26 décembre 1964, en ce qui concerne la suppression de l'abattement du sixième, s'élèverait à 120 millions :

« Quant au coût des autres avantages accordés aux retraités par le projet de loi, il s'élèverait à quatre millions pour la première année, dont 1 300 000 F pour les majorations pour enfants... »

On soutiendrait d'autant moins valablement que ces crédits ne visaient pas les majorations pour enfants des retraités proportionnels d'avant le 1^{er} décembre 1964 que les déclarations gouvernementales ont confirmé l'octroi de ce bénéfice, à savoir :

M. Valéry Giscard d'Estaing, Ministre des Finances et des Affaires économiques (Débats, page 2951), après avoir rappelé l'amélioration de la situation des retraités par la suppression de l'abattement du sixième, ajoute :

« La deuxième amélioration de portée générale concerne les majorations pour enfants. Elles sont réservées actuellement aux titulaires de pensions proportionnelles. Nous prévoyons désormais l'unification de l'ensemble de ces dispositions. En outre, pour le calcul de ces majorations, les enfants adoptifs seront comptés alors qu'ils ne l'étaient pas jusqu'ici. »

La discussion du Sénat au sujet de l'ouverture du droit à majoration pour enfants (Débats, séance du 6 novembre 1964) met en relief la rédaction de l'article L. 18 rappelée au début de l'exposé acquise avec l'accord du Secrétaire d'Etat au Budget pour éviter toute ambiguïté sur la date d'ouverture de ce droit.

Ainsi donc, il semble bien de ce qui précède, que tant le Gouvernement que les parlementaires entendaient accorder les majorations pour enfants à tous les retraités proportionnels d'avant le 1^{er} décembre 1964.

C'est tellement vrai qu'à une question posée à M. Billotte avant qu'il dépose son rapport, le rapporteur a répondu qu'il ne faisait aucun doute que la majoration pour enfants serait accordée à tous les retraités (ancienneté ou proportionnels) quelle que soit la date de mise à la retraite.

Nous en voudrions pour preuve également : la note adressée par la Dette viagère au Service de liquidation des pensions de sortir tous les dossiers de pensions proportionnelles susceptibles de prétendre à la majoration pour enfants, compte tenu de la nouvelle loi, sans attendre le décret d'application pour ne pas avoir à tout faire à ce moment.

C'est la Direction du budget qui, connaissant cette intention, s'y est opposée, sous prétexte de l'application en la matière de la non-rétroactivité des lois.

Certes, on ne peut ignorer les jugements rendus sur le sujet par le Conseil d'Etat, postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi du 26 décembre 1964 (par exemple : arrêt n° 67-939 du 13 juillet 1967 : Thouvenot ; arrêt n° 68-834 du 11 octobre 1967 ; profit : arrêts n° 73-229 et n° 73-395 : Ministre de l'Economie et des Finances et Ministre des Armées contre sieur Gass), jugements qui confirment la thèse de la Direction du budget.

Toutefois, notamment pour le dernier arrêt cité, il faut bien reconnaître qu'il a été pris pour mettre en échec un jugement favorable du Tribunal administratif de Limoges, en date du 7 juin 1967. C'est la démonstration qu'il y avait divergence d'appréciation entre juristes quant à l'interprétation à donner aux dispositions en la matière du nouveau Code des pensions civiles et militaires de retraite.

Le Conseil d'Etat a jugé *stricto sensu*. A-t-il interprété convenablement la volonté du législateur ?

Par contre une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, résultant notamment des arrêts veuve Duhait, n° 48-334 du 25 mai 1962, Flachot, 11 juillet 1962, confirmée par l'arrêt Chaillou n° 65-390/65391 du 7 décembre 1966, veut que « le droit à majoration pour enfants, étant distinct du droit à pension, peut s'ouvrir à une date différente de la date à laquelle s'ouvre celui-ci et ne se trouve pas définitivement fixé lors de l'ouverture du droit à pensions ».

En conséquence, l'article 2 de la loi du 26 décembre 1964, ayant stipulé uniquement au sujet du droit à pension, n'est pas opposable au droit à majoration pour enfants.

Et surtout, les retraités qui sont écartés du droit à majoration pour enfants sont ceux qui ont été admis à la retraite avant le 1^{er} décembre 1964 après avoir accompli au moins quinze ans de services, c'est-à-dire ceux qui ont commencé leur carrière civile ou militaire avant 1949. La quasi-totalité, sinon tout, n'a perçu aucune aide — il n'en existait pas — pour élever leurs enfants. Ce sont eux qui précisément sont écartés du bénéfice de la majoration pour enfants.

Ce serait une raison supplémentaire qui militerait en faveur de l'attribution des majorations pour enfants à tous les retraités proportionnels d'avant le 1^{er} décembre 1964 et pour lesquels le législateur a estimé en toute bonne foi, en raison même des explications préalables qu'il avait reçues, leur avoir donné ce droit.

En conséquence il convient de lever toute ambiguïté sur la portée de l'article L. 18 du Code des pensions civiles et militaires de retraite annexé à la loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964, en spécifiant que selon la volonté du législateur qui l'a voté, ses dispositions sont applicables à tous les retraités y compris ceux d'avant le 1^{er} décembre 1964.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi, que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Les dispositions de l'article L. 18 du Code des pensions civiles et militaires de retraite annexé à la loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964, sont applicables à tous les fonctionnaires civils et militaires retraités, y compris les titulaires de pensions proportionnelles admis à la retraite avant le 1^{er} décembre 1964.

Art. 2.

La présente loi a une valeur interprétative.

Art. 3.

Pour couvrir le supplément de dépenses résultant de l'application de l'article premier ci-dessus, il sera procédé par décret à une augmentation du taux de la retenue pour pension visée à l'article L. 61 du Code des pensions civiles et militaires de retraite.