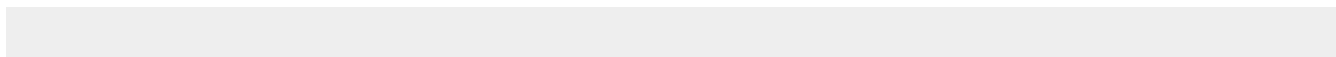


Finances sociales

Leçon 501 : La diversité des ressources de la Sécurité sociale : Commentaire d'arrêt

Anne-Claire DUFOUR

Table des matières



Commenter la décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014 (Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014) reproduite ci-dessous.

« Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code des pensions civiles et militaires de retraite ;

Vu le code rural et de la pêche maritime ;

Vu le code du travail ;

Vu l'avis du Haut conseil des finances publiques n° 2014-03 du 5 juin 2014 relatif aux projets de lois de finances rectificative et de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 31 juillet 2014 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 ; qu'ils mettent en cause sa sincérité ainsi que la conformité à la Constitution de ses articles 1^{er} et 9 ;

– SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE :

2. Considérant que les requérants soutiennent que la loi de financement rectificative de la sécurité sociale est insincère dans la mesure où ses articles 1^{er}, 2 et 3 sont à l'origine de moindres recettes pour le budget de la sécurité sociale qui ne sont compensées par aucune autre recette équivalente, en méconnaissance du principe de compensation financière intégrale des exonérations de cotisations de sécurité sociale ; qu'il en résulterait une aggravation des perspectives macroéconomiques ; qu'ils font également valoir que la discussion du projet de loi n'a pas permis de déterminer si les pistes de financement de ces pertes de recettes seraient développées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 ou dans le projet de loi de finances pour 2015 ni d'avoir des indications précises relatives à la compensation des pertes de recettes, en méconnaissance des exigences de sincérité de la discussion des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ; qu'il en résulterait une atteinte à la sincérité de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 ;

3. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa du paragraphe II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale « comprend deux parties distinctes. Sa première partie correspond à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général. Sa deuxième partie correspond à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses » ; qu'en vertu de la première phrase du 2° du C du paragraphe I du même article, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale détermine, pour l'année en cours, « de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible » ; qu'il en résulte que la sincérité de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine pour l'année en cours ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques pour l'année 2014 sur lesquelles est fondée la loi déferée soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de son équilibre ;

5. Considérant, en second lieu, que, d'une part, les dispositions relatives aux recettes des régimes de sécurité sociale des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, qui ne doivent entrer en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2015, ne peuvent avoir pour effet d'affecter les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale pour l'année en cours ; que, d'autre part, il appartiendra au Gouvernement de tenir compte, à l'occasion de la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015, des dispositions de la loi déferée ayant un effet sur les recettes des régimes de sécurité sociale des années ultérieures et de les assortir, le cas échéant, d'autres dispositions relatives aux recettes pour assurer la sincérité des conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale pour l'année à venir ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 doivent être écartés ;

– SUR L'ARTICLE 1^{ER} :

7. Considérant que l'article 1^{er} a pour objet d'instaurer une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale ; qu'à cette fin, le paragraphe I de l'article 1^{er} rétablit un chapitre Ier quater, comprenant un article L. 131-10, dans le titre III du livre Ier du code de la sécurité sociale ; que cet article L. 131-10 prévoit une réduction dégressive des cotisations à la charge des travailleurs salariés au titre des assurances sociales qui sont assises sur les gains et rémunérations n'excédant pas 1,3 fois le salaire minimum de croissance ; qu'il précise également les conditions dans lesquelles le montant de cette réduction est calculé et les rémunérations auxquelles elle s'applique ; que le paragraphe III de l'article 1^{er} étend le bénéfice des dispositions de l'article L. 131-10 du code de la sécurité sociale au régime des travailleurs salariés agricoles en modifiant l'article L. 741-15 du code rural et de la pêche maritime ; que le paragraphe II de l'article 1^{er} modifie l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite pour prévoir une réduction dégressive du taux de la cotisation à la charge des agents soumis à ce code et dont le traitement est inférieur à un indice majoré ; que le paragraphe IV de l'article 1^{er} prévoit une application des paragraphes I à III aux cotisations dues au titre des rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2015 ;

8. Considérant que, selon les requérants, l'introduction d'une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale est contraire à la distinction entre les cotisations sociales et les impositions de toute nature telle qu'elle résulte de l'article 34 de la Constitution et a pour effet de dénaturer l'objet des cotisations sociales ; que les requérants font également valoir qu'en réservant la réduction dégressive de cotisations sociales aux seuls salariés dont la rémunération « équivalent temps plein » est comprise entre 1 et 1,3 salaire minimum de croissance, alors que ces salariés continueront de jouir d'un niveau de prestations sociales inchangé, le législateur méconnaît le principe d'égalité devant la loi ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » et « détermine... les principes fondamentaux... de la sécurité sociale » ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

11. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

12. Considérant que les dispositions contestées portent sur les cotisations sociales d'assurance vieillesse et d'assurance maladie dues par les salariés relevant du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés et par les salariés relevant du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés agricoles ; que ces cotisations salariales d'assurance vieillesse à la charge des travailleurs salariés et des travailleurs salariés agricoles sont des versements à caractère obligatoire ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par la branche vieillesse du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés et par la branche vieillesse du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés agricoles, lesquels sont soumis à un plafond et déterminés en particulier en fonction de la durée de cotisation ainsi que des salaires sur lesquels ont porté ces cotisations ; que ces cotisations salariales d'assurance maladie à la charge des travailleurs salariés et des travailleurs salariés agricoles sont des versements à caractère obligatoire ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par la branche maladie du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés et par la branche maladie du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés agricoles ;

13. Considérant que le législateur a, aux fins d'augmenter le pouvoir d'achat des salariés dont la rémunération est modeste, institué une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale des salariés dont la rémunération « équivalent temps plein » est comprise entre 1 et 1,3 salaire minimum de croissance ; que, dans le même temps, il a maintenu inchangés, pour tous les salariés, l'assiette de ces cotisations ainsi que les prestations et avantages auxquels ces cotisations ouvrent droit ; qu'ainsi, un même régime de sécurité sociale continuerait, en application des dispositions contestées, à financer, pour l'ensemble de ses assurés, les mêmes prestations malgré l'absence de versement, par près d'un tiers de ceux-ci, de la totalité des cotisations salariales ouvrant droit aux prestations servies par ce régime ; que, dès lors, le législateur a institué une différence de traitement, qui ne repose pas sur une différence de situation entre les assurés d'un même régime de sécurité sociale, sans rapport avec l'objet des cotisations salariales de sécurité sociale ; qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi déferée, qui méconnaissent le principe d'égalité, doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 9 :

14. Considérant que l'article 9 est relatif au gel, pour l'année 2014, de la revalorisation annuelle des pensions de retraite servies par les régimes de base de sécurité sociale dans les seuls cas où le montant des pensions de retraite perçues par une même personne excède un seuil ;

15. Considérant que, selon les requérants, en limitant l'application de la règle de revalorisation annuelle à certaines pensions, les dispositions de l'article 9 produisent un effet de seuil entre des assurés se trouvant dans des situations comparables ; qu'il en résulterait une méconnaissance du principe d'égalité ;

16. Considérant que le paragraphe I de l'article 9 suspend l'application de la règle de revalorisation annuelle des pensions de retraite servies par les régimes de base de sécurité sociale en 2014 ; que, par dérogation, les dispositions du paragraphe II du même article prévoient l'application de cette règle de revalorisation lorsque le montant total des pensions de vieillesse de droit direct et dérivé des régimes légaux ou rendus légalement obligatoires perçues par le même assuré est inférieur ou égal à 1 200 euros par mois au 30 septembre 2014 ; qu'elles prévoient également, pour les assurés dont le montant total des pensions est supérieur à 1 200 euros et inférieur ou égal à 1 205 euros, une revalorisation de la pension de retraite servie par le régime de base selon un coefficient annuel réduit de moitié ; qu'elles prévoient enfin l'application de règles de revalorisation similaires pour les régimes de retraite dont tout ou partie de la pension est exprimé en points ; que les dispositions du paragraphe III du même article interdisent l'ajustement du coefficient annuel de revalorisation de la seconde échéance de revalorisation suivant la promulgation de la loi déferée ;

17. Considérant qu'en réservant la revalorisation annuelle des pensions de retraite servies par les régimes de base aux seuls pensionnés qui perçoivent des pensions de retraite inférieures à un seuil, le législateur a entendu préserver les faibles pensions de retraite ; qu'à cette fin, il a retenu l'ensemble des revenus de pension pour l'application d'un dispositif de revalorisation des seules pensions servies par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale ; que cette mesure ne s'applique qu'à la seule revalorisation au titre de l'année 2014 ;

qu'elle est d'une ampleur maximale de 7 euros par mois par pensionné intéressé ; que, dès lors, l'article 9 ne crée pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; que, par suite, les dispositions de l'article 9 doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

– SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

. En ce qui concerne les dispositions adoptées en première lecture :

18. Considérant que le premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution dispose : « Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique » ;

19. Considérant que le paragraphe V de l'article 2 modifie l'article L. 2241-2 du code du travail pour prévoir, au titre des données examinées au moins une fois par an au niveau de la branche lors de la négociation sur les salaires, « l'impact sur l'emploi et les salaires des allègements de cotisations sociales et des réductions et crédits d'impôts dont bénéficient les entreprises de la branche » ;

20. Considérant que ces dispositions n'ont pas pour objet d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ; que, par suite, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale ;

. En ce qui concerne les dispositions adoptées après la première lecture :

21. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution, et notamment de son premier alinéa, que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées à un projet ou une proposition de loi, après la première lecture, par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion, c'est-à-dire qui n'a pas été adoptée dans les mêmes termes par l'une et l'autre assemblées ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

22. Considérant que le 4° du paragraphe I de l'article 2 modifie le paragraphe I bis de l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale, relatif aux déductions forfaitaires de cotisations patronales pour les heures de travail effectuées par les salariés mentionnés à l'article L. 7221-1 du code du travail ; que le C du paragraphe VI de l'article 2 prévoit une entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions au titre des rémunérations versées à compter du 1^{er} septembre 2014 ;

23. Considérant que l'amendement dont sont issues les dispositions susmentionnées a été introduit en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que le 4° du paragraphe I et le C du paragraphe VI de l'article 2 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière ;

24. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de constitutionnalité,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 :

– l'article 1^{er} ;

– le 4° du paragraphe I, le paragraphe V et le C du paragraphe VI de l'article 2.

Article 2.– L'article 9 de la même loi est conforme à la Constitution.

Article 3. – La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 6 août 2014, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Valéry GISCARD d'ESTAING, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI ».

En savoir plus : Eléments de réponse

L'extrait soumis au commentaire comprend deux types de griefs qui peuvent former les deux axes de vos développements. D'une part, le Conseil constitutionnel applique à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) sa jurisprudence classique en matière de LFSS. D'autre part, il examine avec soin le contenu des mesures inscrites dans la LFRSS.

I- L'application du contrôle classique d'une LFSS à une loi de financement rectificative de la Sécurité sociale

- *A. Le rejet du grief tiré de l'atteinte au principe de sincérité*
Le Conseil constitutionnel a été pour la première fois saisi d'un grief tiré de l'atteinte au principe de sincérité dirigé contre une loi de financement rectificative de la sécurité sociale.
- *B. Le souci de préserver la procédure applicable aux lois de financement de la sécurité sociale*
Le Conseil constitutionnel a relevé d'office l'inconstitutionnalité d'une disposition qui avait été introduite en méconnaissance du domaine des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale et d'une disposition introduite en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale qui ne respectait pas la jurisprudence dite de l'entonnoir.

II- L'encadrement des marges de manœuvre du législateur socio-financier

- *A. L'affirmation d'un régime juridique des cotisations sociales bien distinct de celui des impositions de toute nature*
Le Conseil constitutionnel a censuré la réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale en considérant qu'elle est contraire à la distinction entre les cotisations sociales et les impositions de toute nature telle qu'elle résulte de l'article 34 de la Constitution et a pour effet de dénaturer l'objet des cotisations sociales. Ainsi, le Conseil constitutionnel a jugé que la différence de traitement instituée par les dispositions contestées était « *sans rapport avec l'objet des cotisations salariales de sécurité sociale* » (cons. 13). Dès lors, l'article 1^{er} méconnaissait le principe d'égalité et devait être déclaré contraire à la Constitution.
- *B. La constitutionnalité des règles de revalorisation des pensions de retraite de base des régimes de sécurité sociale*
Le Conseil constitutionnel a jugé cette revalorisation ne crée pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques et est conforme à la Constitution.