

Commentaire de la décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001

Comme toutes les précédentes, la cinquième loi de financement de la sécurité sociale a été déférée au Conseil constitutionnel par plus de soixante députés et par plus de soixante sénateurs.

La LFSS pour 2001 posait deux problèmes nouveaux et délicats : le premier tenait à l'institution d'une « ristourne dégressive » sur la contribution sociale généralisée (CSG) ; le second à l'inflation des « cavaliers sociaux ». Si ceux-ci ne sont certes pas une nouveauté, la proportion des articles de la loi déférée à propos desquels il était légitime de s'interroger sur leur place dans une LFSS était en effet cette année fort importante .. D'autres questions originales étaient également soulevées par les saisines, notamment à propos du système d'indemnisation des victimes de l'exposition à l'amiante mis en place par l'article 53.

1) L'article 3 de la LFSS pour 2001 instituait une réduction de CSG et de CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale) au bénéfice des seuls revenus d'activité, dès lors que ceux-ci étaient mensuellement inférieurs, une fois convertis en équivalent temps plein, à 169 fois le taux horaire du salaire minimum de croissance augmenté de 40 %.

Était invoquée par les deux saisines une violation de l'article 13 de la Déclaration de 1789, en vertu duquel les contributions obligatoires pesant sur les personnes physiques doivent être réparties en raison des capacités contributives, lesquelles, ajoutaient les requérants, doivent tenir compte des charges du foyer.

Les deux saisines mentionnaient un certain nombre d'hypothèses où la prise en compte des « capacités contributives » paraissait en effet battue en brèche.

Il convient d'abord de rappeler que la CSG a été qualifiée d' « imposition de toutes natures » par le Conseil constitutionnel (n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, Rec. p. 95).

Or, il est de jurisprudence constante qu'en vertu de l'article 13 de la Déclaration de 1789, et conformément à l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et *compte tenu des caractéristiques de chaque impôt*, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives des contribuables (ainsi, à propos de l'impôt de solidarité de la fortune : n° 81-133 DC du 30 décembre 1981, Rec. p. 41, cons. 6 ; à propos de la CSG elle-même : n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 ; à propos de l'impôt sur le revenu : n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, Rec. p. 116, cons. 44 à 46 ; à propos des plus-values : n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, Rec. p. 156, cons. 42 à 45).

Cette jurisprudence pouvait être utilement invoquée pour obtenir la censure de la mesure critiquée dès lors que les ruptures d'égalité provoquées par la ristourne dégressive entre ménages modestes étaient caractérisées et, au demeurant, sans rapport avec une contribution

ayant pour finalité la mise en oeuvre d'une solidarité nationale et qui, dès son institution, a été caractérisée par son universalité, sa proportionnalité et sa simplicité.

En sens inverse, on pouvait invoquer l'effet incitatif attendu de la « ristourne dégressive » quant à la reprise d'une activité professionnelle par des personnes bénéficiant de revenus d'assistance. Il s'agit là de la lutte contre la «trappe à inactivité» (ou « à pauvreté ») dont l'existence a été identifiée et déplorée par de nombreux experts. Cette préoccupation est incontestablement apparue au cours des débats parlementaires. Or le Conseil constitutionnel a plusieurs fois admis que le principe d'égalité devant l'impôt ne faisait pas obstacle à ce que le législateur édicte, pour des motifs d'intérêt général, des mesures d'incitation par l'octroi d'avantages fiscaux (par exemple : n°84-184 DC du 29 décembre 1984, Rec. p. 94, cons. 26 ; n° 97-388 DC du 20 mars 1997, Rec. p. 31, cons. 25).

Cette jurisprudence pouvait-elle justifier la mesure critiquée ? Les sénateurs requérants ne le pensaient pas, pour lesquels il existait d'autres moyens de favoriser la reprise d'activité. L'argument n'était pas déterminant, car il n'appartient pas au Conseil de substituer ses choix à ceux du législateur, dès lors que, comme en l'espèce, les moyens retenus par ce dernier ne sont pas manifestement inappropriés à l'objectif d'intérêt général poursuivi : favoriser la sortie de « la trappe à pauvreté » (par exemple : n° 98-401 DC du 10 juin 1998, Rec. p. 258, cons. 27 ; n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, Rec. p. 100, cons. 10).

C'est finalement en faveur de la solution de la censure totale de l'article 3 que s'est prononcé le Conseil, ainsi que des articles 2 et 7 qui en étaient inséparables. S'il est loisible au législateur, de modifier l'assiette de la CSG, c'est à la condition de ne pas provoquer de rupture caractérisée de l'égalité entre contribuables. Or, en l'espèce, il créait des disparités manifestes en ne tenant pas compte des facultés contributives.

2) L'article 16 de la loi déferée procède à une réaffectation des droits sur les tabacs et des droits sur les alcools, au bénéfice du FOREC et au détriment de la CNAMTS et du FSV, ainsi qu'à l'affectation au FOREC d'une fraction de la taxe sur les conventions d'assurance et de la taxe sur les véhicules. Le IV de l'article 16 affecte au FOREC l'intégralité des droits de consommation sur les alcools.

La saisine sénatoriale critiquait le IX du même article qui prévoit que les dispositions de son IV s'appliquent aux sommes reçues à compter du 1^{er} janvier 2000. Un arrêté ministériel fixera la date et le montant du reversement par le FSV au FOREC des sommes en cause.

Pour les requérants, une telle disposition, compte tenu de sa portée temporelle, se heurtait au principe d'annualité des LFSS et n'aurait pu trouver sa place que dans une loi de financement de la sécurité sociale rectificative pour 2000.

Rien ne s'oppose cependant à ce que la LFSS pour l'année 2001 comporte, dans la mesure nécessaire, des dispositions de la nature de celles qui pourraient figurer dans une LFSS rectificative pour l'année 2000. Cette possibilité n'est interdite ni par la lettre de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, ni par son esprit, comme en témoignent les travaux parlementaires dont est issue la loi organique du 22 juillet 1996.

3) La saisine sénatoriale taxait d'insincérité l'article 18 de la LFSS, qui prévoit, conformément aux prescriptions du 2° du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, les recettes,

par catégorie, de l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et des organismes créés pour concourir à leur financement.

Il était soutenu à cet égard que ces prévisions intégraient par anticipation, et donc sans garantie de bonne fin, les nouvelles recettes (majoration de la taxe générale sur les activités polluantes) que l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 2000, alors en cours d'examen au Parlement, affectait au FOREC.

Le moyen était inopérant, car tant l'article 34 de la Constitution que l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale se bornent à imposer à la LFSS de prendre en compte des prévisions de recettes et ne lui font pas obligation de garantir celles-ci.

4) L'article 53 crée un fonds d'indemnisation qui permettra d'assurer la réparation intégrale de l'ensemble des préjudices subis par les victimes de l'amiante dans des délais rapides, au lieu de la stricte indemnisation forfaitaire accordée aux personnes relevant du régime des accidents du travail et des maladies professionnelles de la sécurité sociale. Ce fonds sera doté de 1,5 milliard de francs en 2001 prélevé sur les excédents de la branche « accidents du travail et maladie professionnelles » et de 500 millions de francs inscrits au budget de l'Etat par la loi de finances rectificative pour 2000.

Les saisines critiquaient exclusivement le dernier alinéa du IV de l'article 53, aux termes duquel : *« L'acceptation de l'offre ou la décision juridictionnelle définitive rendue dans l'action en justice prévue au V vaut désistement des actions juridictionnelles en indemnisation en cours et rend irrecevable toute autre action juridictionnelle future en réparation du même préjudice. Il en va de même des décisions juridictionnelles devenues définitives allouant une indemnisation intégrale pour les conséquences de l'exposition à l'amiante. »*

Les saisines reprochaient à l'article 53 de méconnaître le droit au recours découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 (n° 96-373 DC du 9 avril 1996, Rec. p. 43, cons. 83 à 87 ; n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, Rec. p. 143, cons. 62 à 65), qui constitue, en droit interne, le pendant du droit au recours institué par l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Cette argumentation se méprenait sur la portée des dispositions critiquées.

Tout d'abord, les intéressés disposent, à l'encontre des propositions d'indemnisation du fonds, d'un recours juridictionnel organisé par le V de l'article contesté.

En vertu de cette disposition, le demandeur dispose du droit d'action en justice contre le fonds d'indemnisation si sa demande d'indemnisation a été rejetée, si aucune offre ne lui a été présentée dans le délai mentionné au premier alinéa du IV ou s'il n'a pas accepté l'offre qui lui a été faite. Cette action est intentée devant la cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le domicile du demandeur. La décision de la cour pourra faire l'objet d'un pourvoi en cassation.

En outre, l'intéressé dispose des voies de recours habituelles (juridiction civile, juridiction administrative, tribunaux de la sécurité sociale en cas de « faute inexcusable de l'employeur ») dans les conditions de droit commun s'il juge bon de ne pas saisir le fonds.

Enfin, la victime ne se voit pas privée de la possibilité de saisir la juridiction pénale.

Ce que la loi a entendu éviter, en vue d'éviter que le même élément de préjudice ne soit deux fois indemnisé et afin de ne pas engorger les tribunaux, ce sont les actions juridictionnelles parallèles.

Dès lors que le fonds a vocation à réparer intégralement le préjudice, qu'une voie de recours juridictionnelle est ouverte contre ses propositions et que l'irrecevabilité instituée ne joue qu'au cas où une juridiction a statué définitivement sur la réparation intégrale du préjudice, la disposition critiquée ne méconnaît pas le droit au recours.

5) A l'encontre des intentions du législateur constitutionnel et organique de 1996, les lois de financement de la sécurité sociale tendent à s'alourdir progressivement de dispositions diverses d'ordre social. Symptomatique à cet égard est la disparition des lois « DDOS » et « DMOS » depuis 1996.

Cette inflation législative s'accommode mal des délais de vote, conçus pour des textes d'orientation brefs, non pour des catalogues de mesures disparates. Elle posait avec plus d'acuité cette année la question des « cavaliers sociaux ».

Aussi de nombreux articles « suspects » (dont certains contestés par les recours) ont-ils fait l'objet d'un examen systématique.

Il est résulté de cet examen (qui, du fait de sa nouveauté, s'est d'ailleurs abstenu de pousser la rigueur jusqu'à ses conséquences plus sévères) que devaient être déclarés non conformes à la Constitution, comme étrangers au domaine des lois de financement de la sécurité sociale :

- l'article 4, dont l'objet exclusif était de modifier l'assiette de la CRDS, et que, par prudence, le gouvernement a d'ailleurs inséré dans la loi de finances pour 2001 (article 48 viciés) ;
- l'article 24 qui abrogeait la loi du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite (« loi Thomas »), texte dont les décrets d'application ne sont jamais intervenus et que ni le Gouvernement, ni la majorité actuelle n'envisagent un instant d'appliquer ;
- l'article 29 qui mettait à la charge du FSV le règlement d'un engagement de l'Etat à l'égard de régimes de retraite complémentaire (lesquels, on le sait, ne sont pas des régimes obligatoires de base) ;
- l'article 39, relatif à l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation ;
- l'article 45, relatif aux missions des « appartements de coordination thérapeutiques » et des « centres de cure ambulatoire en alcoologie » ;
- l'article 46 qui autorisait la publicité anticipée des médicaments en voie de déremboursement.

Aucun de ces articles ne tendait en effet à « améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale » et aucun n'affectait significativement ni les « recettes des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement », ni les dépenses des régimes obligatoires de base.

Leur incidence financière sur les comptes de la sécurité sociale était soit inexistante, soit hypothétique, soit minime.

On relèvera à cet égard, sans en tirer de conséquence déterminante pour l'avenir, qu'aucune des dispositions dont l'impact certain était supérieur à 100 MF n'a été regardée comme un « cavalier social ». Inversement, a été regardée comme non significative l'incidence, évaluée par le Gouvernement lui-même dans ses observations à 69 MF, du transfert à l'assurance maladie du financement des « appartements de coordination thérapeutique » (art. 45).