

**Décision n° 2011-161 QPC du 9 septembre 2011**

*Mme Catherine F., épouse L.*

*(Sanction de la rétention de précompte des cotisations sociales agricoles)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 21 juin 2011, par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 3573 du 15 juin 2011) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), posée par Mme Catherine F. et relative à l'article L. 725-21 du code rural et de la pêche maritime, qui institue une peine délictuelle pour l'employeur agricole qui a indûment retenu par devers lui la part salariale des cotisations sociales précomptée sur le salaire.

Dans sa décision n° 2011-161 QPC du 9 septembre 2011, le Conseil constitutionnel a jugé que cette disposition méconnaissait l'égalité devant la loi pénale et l'a déclarée contraire à la Constitution.

**I. – La disposition contestée**

**A. – L'origine de la disposition**

Lorsque le législateur a mis en place le système des assurances sociales, il a souhaité assurer le contrôle du respect de la législation de sécurité sociale et sanctionner pénalement les infractions à cette législation. Ainsi, la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales a prévu que l'employeur ne respectant pas les prescriptions de cette loi serait poursuivi devant le tribunal de police et, en cas de récidive, devant le tribunal correctionnel.

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1934 complétant l'article 64 de la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales et modifiée par la loi du 30 avril 1930 a incriminé le fait pour l'employeur de retenir indûment la part salariale des cotisations sociales.

Le choix de cette qualification délictuelle repose sur l'assimilation de cette rétention induite à un abus de confiance : l'employé est supposé confier à son employeur le soin de verser pour son compte, en les prélevant sur son salaire, les contributions sociales dont il est redevable. Comme l'exprimait dans son rapport l'auteur de la proposition de loi à l'origine de la disposition législative, « *l'employeur, en ce qui concerne la part contributive de ses ouvriers en matière*

*d'assurances sociales, est le mandataire légal de ces derniers* »<sup>1</sup>. En instituant une telle incrimination, la volonté du législateur était « *de réprimer les agissements délictueux de certains patrons au préjudice de leurs ouvriers* ». Dans le même temps, cette incrimination a contribué à renforcer le système de financement de la protection sociale, car les employeurs sont des débiteurs à la fois moins nombreux et plus solvables que chaque employé.

Lors de la modification par un décret du 30 octobre 1935<sup>2</sup> du régime des assurances sociales applicable aux agriculteurs, l'incrimination a été confirmée.

Par la suite, les infractions définies avant-guerre ont été reprises dans l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, l'article 50 prévoyant que le fait pour un employeur de retenir par devers lui indûment une contribution ouvrière aux assurances sociales précomptée sur le salaire est passible des peines prévues par le code pénal en cas de l'abus de confiance. En vertu du décret n° 56-1279 du 10 décembre 1956 portant codification des textes législatifs concernant la sécurité sociale, cette disposition a été ensuite codifiée à l'article 158 du code de la sécurité sociale.

Puis, l'article 23 du décret n° 58-1303 du 23 décembre 1958, pris en application de l'ordonnance n° 58-1297 du 23 décembre 1958 modifiant certaines peines en vue d'élever la compétence des tribunaux de police, elle-même prise sur le fondement de l'article 92 de la Constitution, a prévu que cette infraction serait punie comme une contravention de cinquième classe<sup>3</sup>.

Néanmoins, l'infraction consistant à retenir par devers soi une cotisation précomptée sur le salaire est demeurée un délit en ce qui concerne les employeurs agricoles, la disposition figurant spécifiquement au dernier alinéa de l'article 1034 du code rural<sup>4</sup>. L'ordonnance du 15 juin 2000 ayant procédé à la recodification du code rural<sup>5</sup> n'a fait que distinguer sous la forme d'un article spécifique – l'article L. 725-21 – cette disposition de l'ancien code rural.

---

<sup>1</sup> Henry Corsin, *Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner la proposition de loi de M. Henry Corsin et plusieurs de ses collègues tendant à compléter l'article 64 de la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales, modifiée par les lois des 5 août 1929, 30 avril 1930, 31 mars et 28 juillet 1931 et 31 mars 1932*, Chambre des députés, n° 2045, 16 juin 1933.

<sup>2</sup> Décret-loi du 30 octobre 1935 portant modification du régime des assurances sociales applicable aux assurés de l'agriculture, établi par la loi du 5 avril 1928.

<sup>3</sup> À cette date, les peines encourues pour une contravention de cinquième classe étaient un emprisonnement d'un à deux mois et une amende de 100 000 à 200 000 francs.

<sup>4</sup> Cette codification résultait du décret n° 55-433 du 16 avril 1955 portant codification, sous le nom de code rural, des textes législatifs concernant l'agriculture.

<sup>5</sup> Ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000 relative aux parties législatives des livres VII et IX et à la mise à jour des parties législatives des livres I<sup>er</sup>, III et VI du code rural.

## **B. – Les conséquences de l’incrimination**

Un employeur est tenu de payer les contributions sociales afférentes à l’emploi de ses salariés. Ces contributions se répartissent en une contribution patronale (la part patronale) et une contribution du salarié (la part salariale)<sup>6</sup>. Cette contribution du salarié doit être précomptée sur la rémunération de l’assuré lors du paiement de celle-ci, en vertu de l’article L. 243-1 du code de la sécurité sociale pour le régime général, qui s’applique aux salariés du commerce et de l’industrie, et de l’article L. 741-20 du code rural pour le régime agricole<sup>7</sup>.

Le simple défaut de versement, dans les délais légaux, des cotisations salariales précomptées sur les salaires des employés, en l’absence de toute intention frauduleuse, suffit à caractériser l’infraction de rétention induite des cotisations salariales<sup>8</sup>.

L’article L. 725-21 du code rural et de la pêche maritime prévoyait, d’une part, que l’infraction de rétention des contributions sociales des salariés commise par les employeurs agricoles était punie des peines applicables à l’abus de confiance fixées par l’article 314-1 du code pénal, c’est-à-dire de trois ans d’emprisonnement et de 375 000 euros d’amende. Il prévoyait, d’autre part, que les peines complémentaires prévues par l’article 314-10 du code pénal pouvaient être prononcées par le juge<sup>9</sup>.

Pour les employeurs des autres secteurs d’activité, la même infraction n’est sanctionnée que par l’application des peines prévues pour les contraventions de cinquième classe, en vertu des dispositions de l’article R. 244-3 du code de la sécurité sociale, soit une amende de 1 500 euros. En cas de récidive dans le délai de trois ans, le code de la sécurité sociale prévoit, en son article L. 244-6, une peine de deux ans d’emprisonnement et de 3 750 euros d’amende.

---

<sup>6</sup> En ce qui concerne la branche famille, les cotisations sont uniquement patronales.

<sup>7</sup> De la même manière, le premier alinéa de l’article L. 723-6-1 du code de la sécurité sociale prévoit ce précompte pour les avocats salariés.

<sup>8</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 4 septembre 2002, n° 01-85747.

<sup>9</sup> Interdiction des droits civiques, civils et de famille, interdiction d’exercice d’une fonction publique ou d’une activité commerciale ou industrielle ou de l’activité professionnelle ou sociale dans l’exercice de laquelle l’infraction a été commise ; fermeture des établissements de l’entreprise ; exclusion des marchés publics ; interdiction d’émettre des chèques ; affichage ou diffusion de la décision.

## **II. – L'inconstitutionnalité de la disposition**

### **A. – Les griefs**

À l'occasion d'une poursuite en citation directe par la Mutualité sociale agricole (MSA) du Gard, la requérante, à qui il est reproché de ne pas avoir, en tant qu'employeur agricole, acquitté les cotisations salariales de ses employés pour les quatre trimestres de l'année 2005 et les deux premiers trimestres de l'année 2006, contestait la conformité à la Constitution de l'article L. 725-21 du code rural et de la pêche maritime au regard de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui garantit l'égalité de tous devant la loi, notamment devant la loi pénale, et au regard de la nécessité des peines.

En effet, elle contestait l'inégalité de traitement instaurée par cette disposition législative entre deux employeurs ayant commis une même infraction, selon qu'il s'agit d'un exploitant agricole ou d'un employeur d'un autre secteur d'activité.

Elle relevait que cette inégalité portait à la fois sur le tribunal compétent pour juger l'infraction (tribunal correctionnel dans le cas de l'employeur agricole, tribunal de police pour un employeur d'un autre secteur d'activité), sur la prescription applicable (prescription de trois ans pour l'employeur agricole, prescription d'un an pour un employeur d'un autre secteur d'activité) et sur la peine applicable (trois ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende pour l'employeur agricole, 1 500 euros d'amende pour un employeur d'un autre secteur d'activité).

### **B. – La disposition constitutionnelle de référence : le principe d'égalité devant la loi pénale**

Le Conseil constitutionnel juge de manière constante 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.

En matière de sécurité sociale, il considère ainsi que des personnes affiliées à des régimes de sécurité sociale différents peuvent à ce titre être soumises à des règles d'assiettes différentes pour le calcul du montant des cotisations<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Décisions n<sup>os</sup> 97-395 DC du 30 décembre 1997 ; 2002-463 DC du 12 décembre 2002.

En matière pénale, il accepte que le législateur opère une différenciation entre des agissements de nature différente<sup>11</sup>.

Inversement, il considère que, lorsque des personnes commettent des infractions similaires, même si c'est au moyen de techniques différentes, le législateur ne saurait instaurer une différence de traitement en prévoyant dans un cas une peine contraventionnelle et dans l'autre cas une peine délictuelle<sup>12</sup>.

### **C. – L'application au cas d'espèce**

Le fait que la rétention induite de la part salariale des contributions sociales soit incriminée pour les employeurs agricoles comme un délit et pour les employeurs des autres régimes de sécurité sociale comme une contravention de police constituait une différence de traitement qui n'était pas justifiée.

Cette différence de traitement portait, en effet, sur une incrimination et non pas sur des règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des régimes de sécurité sociale ou à l'assiette et aux modalités de recouvrement des cotisations sociales de ces différents régimes. À ce titre, cette différence de traitement devait être appréciée au regard du principe d'égalité devant la loi pénale.

Cette différence de traitement ne reposait pas sur des différences de situations du point de vue de l'infraction qu'il s'agit de sanctionner. Il pouvait être soutenu, à bon droit, que l'employeur exploitant agricole et l'employeur de tout autre secteur d'activité qui procèdent à une rétention induite du précompte des cotisations sociales de l'un de leurs employés commettent des infractions qui ont les mêmes conséquences en termes de fraude aux cotisations sociales et d'atteinte au droit à la protection sociale des employés.

Prévoir une répression pénale d'une nature différente pour une même infraction commise au sein de l'un ou l'autre des régimes de sécurité sociale revenait alors à instaurer une différence de traitement au regard de l'objectif de lutte contre la fraude. L'inconstitutionnalité de la différence de traitement ne reposait donc pas seulement sur une différence injustifiée du *quantum* de la peine encourue (d'ailleurs, la matière contraventionnelle permet, par le cumul des peines que la matière délictuelle interdit, de prononcer un total de sanctions pécuniaires très élevé) mais sur le régime de la répression : la matière délictuelle et l'existence d'une peine privative de liberté induisent des pouvoirs de contraintes particuliers

---

<sup>11</sup> Décision n° 80-125 DC du 19 décembre 1980, *Loi relative à la répression du viol et de certains attentats aux mœurs*, cons. 3 et 4.

<sup>12</sup> Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 65.

dans l'enquête, des règles de prescription, des conséquences pour le casier judiciaire, des règles particulières en matière de récidive et des incapacités consécutives à la condamnation qui n'existent pas en matière contraventionnelle.

La différence de traitement qui résultait du régime d'incrimination plus sévère pour la rétention induite des cotisations salariales par les employeurs agricoles, par l'article L. 725-21 du code rural et de la pêche maritime, a ainsi été jugée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel, qui a donc déclaré cet article contraire à la Constitution.