

Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014

Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014

Le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 a été délibéré en Conseil des ministres le 18 juin 2014. Il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 8 juillet puis rejeté par le Sénat le 16 juillet. Après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP) le 17 juillet, il a donné lieu à une nouvelle lecture à l'Assemblée nationale le 21 juillet et à un nouveau rejet par le Sénat le 22 juillet. Le Gouvernement a alors demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, ce qu'elle a fait le 23 juillet 2014.

La loi a été déférée par plus de soixante députés le 24 juillet 2014. La saisine comportait des griefs relatifs à la sincérité de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale ainsi qu'à ses articles 1^{er} et 9.

Dans sa décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, le Conseil constitutionnel a écarté les griefs relatifs à l'insincérité. Il a déclaré contraires à la Constitution les dispositions de l'article 1^{er}. Il a déclaré les dispositions de l'article 9 conformes à la Constitution. Il a en outre déclaré que les dispositions dont il s'est saisi d'office (le 4^o du paragraphe I de l'article 2 ainsi que le paragraphe V et le C du paragraphe VI du même article) avaient été adoptées en méconnaissance des règles de procédure et devaient donc être déclarées contraires à la Constitution.

I. – La sincérité de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale

La méconnaissance de l'exigence de sincérité de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) était invoquée par les députés requérants en faisant valoir que les articles 1^{er}, 2 et 3 étaient à l'origine de moindres recettes pour le budget de la sécurité sociale qui n'étaient compensées par aucune autre recette équivalente, en méconnaissance du principe de compensation financière intégrale des exonérations de cotisations de sécurité sociale. Ils contestaient l'aggravation des perspectives macroéconomiques résultant d'une telle absence de compensation. Ils avançaient également que la discussion du projet de loi n'avait 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. Toujours selon les requérants, la discussion du projet de loi

n'avait pas davantage permis d'avoir des indications précises relatives à la compensation des pertes de recettes, en méconnaissance des exigences de sincérité de la discussion de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Le Conseil constitutionnel était 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. Il a donc pour la première fois formulé un considérant de principe relatif à la sincérité de cette catégorie de lois de financement, en citant le paragraphe II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale relatif au contenu des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale : « *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 » (cons. 3).*

Le Conseil constitutionnel, pour répondre aux arguments relatifs à la détérioration des perspectives macroéconomiques, a tout d'abord examiné la sincérité des hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la LFRSS, en visant en particulier l'avis du Haut Conseil des finances publiques (cons. 4), à l'instar de ce qu'il avait déjà fait dans sa décision sur la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2014¹.

S'agissant du grief tiré de l'absence de compensation des pertes de recettes conduisant à détériorer l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale, le Conseil a relevé que « *les dispositions relatives aux recettes des régimes de sécurité sociale des articles 1^{er}, 2 et 3 du projet de 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 » (cons. 5).* De manière similaire, le

¹ Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 5.

Conseil avait déjà eu l'occasion de relever, à l'occasion d'une loi de finances rectificative, que des dispositions auxquelles il était fait grief de détériorer l'équilibre n'avaient pas de conséquence budgétaire pour l'année en cours².

Enfin, le Conseil constitutionnel a relevé qu'«*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*» (cons. 5).

II. – La réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale (article 1^{er})

L'article 1^{er} (paragraphes I et III) introduisait une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale au bénéfice des travailleurs salariés dont la rémunération équivalent temps est comprise entre 1 et 1,3 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

Les cotisations sociales touchées par cette réduction dégressive étaient essentiellement la cotisation «*vieillesse*» et accessoirement la cotisation «*maladie*». Elles se montent au 1^{er} janvier 2014 à 7,8 % (0,75 % au titre des cotisations maladie ; 0,25 % au titre des cotisations «*vieillesse*» déplafonnées et 6,80 % au titre des cotisations «*vieillesse*» sous plafond). Ce taux doit passer à 7,9 % au 1^{er} janvier 2015, puis à 8 % au 1^{er} janvier 2016 et enfin à 8,05 % au 1^{er} janvier 2017, à la suite de la réforme des retraites de 2014.

La même orientation était mise en place dans la fonction publique avec une progressivité des cotisations à la charge des agents dont le traitement est inférieur à un indice majoré (paragraphe II de l'article 1^{er}).

Dans les deux cas, l'entrée en vigueur de ces dispositions était prévue pour le 1^{er} janvier 2015 (paragraphe IV de l'article 1^{er}).

Dans leur saisine, les députés requérants soutenaient que 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. Ils avançaient également qu'en réservant la

² Décision n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012*, cons. 37.

réduction dégressive de cotisations sociales aux seuls salariés dont la rémunération équivalent temps plein est comprise entre 1 et 1,3 fois le SMIC, alors que ces salariés continueront de jouir d'un niveau de prestations sociales inchangé, le législateur méconnaît le principe d'égalité devant la loi.

A. - La jurisprudence du Conseil constitutionnel

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les cotisations sociales est distincte de celle applicable aux impositions de toute nature.

Le Conseil constitutionnel a recours, en matière de cotisations sociales, tant à un contrôle au regard du principe d'égalité devant la loi qu'à un contrôle au regard du principe d'égalité devant les charges publiques.

Il en est allé ainsi, pour le premier principe, dans la décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998³ en matière d'exonération de cotisations sociales sur des gains réalisés sur les options de souscription d'achat d'action ou dans sa décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010⁴ en matière d'exonérations justifiées par un objectif de favoriser le maintien chez elles de personnes dépendantes.

Le Conseil exerce aussi son contrôle au regard de l'article 13 de la Déclaration de 1789, c'est-à-dire l'égalité devant les charges publiques. Il juge alors « *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* ». Il en a été ainsi notamment dans la décision n° 2011-158 QPC du 5 août 2011 sur une exonération de cotisations patronales sur certaines aides à domicile : le Conseil a alors estimé que l'objectif de favoriser le maintien à domicile de personnes dépendantes, en rapport direct avec l'exonération instituée, constituait un critère objectif et rationnel pour fonder la différence de traitement⁵.

* En premier lieu, le Conseil constitutionnel réserve aux impositions de toute nature sa jurisprudence sur la prise en compte des facultés contributives. La cotisation sociale est ainsi, pour l'assuré, marquée par sa proportionnalité.

Dans une décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, le Conseil constitutionnel a seulement admis que le législateur puisse mettre à la charge d'une catégorie

³ Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, cons. 15.

⁴ Décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2011*, cons. 15.

⁵ Décision n° 2011-158 QPC du 5 août 2011, *SIVOM de la Communauté du Bruaysis (Exonération de cotisation d'assurance vieillesse en matière d'aide à domicile)*, cons. 3 et 4.

socio-professionnelle une certaine aide au bénéficiaire d'une autre, sauf rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques⁶.

* En deuxième lieu, les différences de traitement au regard des cotisations salariales doivent être en rapport avec l'objet de ces cotisations, qui est d'ouvrir droit à des prestations.

Par conséquent, les modulations apportées par le législateur aux caractéristiques des cotisations sociales qui financent les différentes branches de la sécurité sociale ne peuvent être appréciées indépendamment de ces prestations, qui diffèrent elles-mêmes selon les branches.

D'une part, est en rapport avec l'objet de la protection sociale une différence de traitement distinguant entre les employeurs et les salariés⁷.

D'autre part, au sein des cotisations salariales, le Conseil constitutionnel veille au respect de leur nature particulière qui est d'ouvrir droit à des prestations et avantages servis par le régime de sécurité sociale⁸.

Le Conseil constitutionnel a ainsi fait application de cette orientation lors du contrôle de la LFSS pour 2013. La deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale (CSS) prévoyait la possibilité d'instaurer des taux particuliers de cotisations d'assurance maladie sur la fraction des revenus des assurés d'un régime français d'assurance maladie exonérés en tout ou partie d'impôts directs en application d'une convention ou d'un accord international qui n'est pas assujettie à l'impôt sur le revenu. Le Conseil a relevé « *qu'en soumettant à un régime dérogatoire de taux de cotisations certains des assurés d'un régime français d'assurance maladie, la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale crée une rupture d'égalité entre les assurés d'un même régime qui ne repose pas sur une différence de situation en lien avec l'objet de la contribution sociale* »⁹. Il a par conséquent déclaré cette disposition contraire à la Constitution.

* En troisième lieu, les cotisations sociales salariales étant proportionnelles, le Conseil constitutionnel n'a, par conséquent, jamais eu à censurer de dispositions

⁶ Décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, *Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité*, cons. 17.

⁷ Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*, cons. 13.

⁸ *Ibid.*, cons. 12.

⁹ *Idem.*, cons. 15.

législatives les concernant pour effets de seuil créant une violation du principe d'égalité¹⁰.

* En quatrième lieu, est de même sans objet, pour les cotisations sociales, la jurisprudence du Conseil sur l'éventuelle rupture d'égalité entre les contribuables au regard de l'ensemble des impositions ayant le même fait générateur.

Le Conseil constitutionnel juge pour les impositions de toute nature qu'il « convient, pour apprécier le respect du principe d'égalité devant les charges publiques, de prendre en compte l'ensemble de ces impositions portant sur le même revenu et acquittées par le même contribuable »¹¹. Seules des impositions de toute nature ont été contrôlées à ce titre. Le Conseil s'est refusé à intégrer dans cette jurisprudence, alors qu'il y était invité par les requérants dans les saisines sur les lois de finances pour 2013 et pour 2014, les cotisations sociales. Celles-ci ne peuvent, selon le Conseil, être intégrées dès lors que leur objet est de financer des prestations.

B. – La méconnaissance du principe d'égalité

Le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé que les cotisations sociales d'assurance vieillesse et d'assurance maladie auxquelles l'article 1^{er} prévoyait d'appliquer une réduction dégressive répondent à la définition constante que le Conseil constitutionnel donne des cotisations de sécurité sociale : ce sont des « versements à caractère obligatoires ouvrant des droits aux prestations et avantages servis » par les régimes obligatoires de la sécurité sociale (cons. 12).

Le Conseil constitutionnel a également rappelé, en particulier, en ce qui concerne les cotisations salariales d'assurance vieillesse, que les prestations et avantages servis par la branche vieillesse « 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 » (cons. 12).

Le législateur en instituant une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale, entendait améliorer le pouvoir d'achat des salariés dont la rémunération est modeste. Le Gouvernement indiquait, dans les travaux préparatoires, que l'article 1^{er} constituerait un encouragement au travail en réduisant l'écart entre le salaire brut figurant dans le contrat de travail et sur la fiche de paye, et le salaire net effectivement perçu par les salariés rémunérés au SMIC ou proches du SMIC.

¹⁰ V. notamment la décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 8.

¹¹ V. notamment la décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*.

D'après l'évaluation préalable de l'impact de l'article 1^{er} jointe au projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, ces dispositions devaient bénéficier à 5,2 millions de travailleurs salariés et à 2,2 millions de fonctionnaires et militaires, pour un coût évalué à 2,5 milliards d'euros pour 2015.

Le Conseil constitutionnel a relevé qu'alors que les dispositions contestées instaurent une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale, elles maintenaient inchangés, pour tous les salariés, l'assiette de ces cotisations ainsi que les prestations et avantages auxquels ces cotisations ouvrent droit. Il en a déduit « *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* » (cons. 13). La différence de traitement instituée par les dispositions contestées ne reposait donc pas sur une différence de situation entre les assurés d'un même régime de sécurité sociale.

Pour autant, une différence de traitement entre assurés d'un même régime placés dans la même situation peut être admise dès lors qu'elle repose sur des critères objectifs et rationnels et est en lien avec l'objectif poursuivi par le législateur.

Le Conseil constitutionnel était toutefois confronté à une difficulté sans équivalent dans les dispositifs d'exonération existants (apprentis, « contrat vendange », stagiaires en entreprise et du service civique...). Aucun de ces statuts n'est pérenne. Au contraire l'article 1^{er} de la loi met en place un dispositif d'une très grande ampleur, applicable à près du tiers des cotisants du régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés. De même, l'existence d'une réduction dégressive (et donc, en creux, l'application d'un barème progressif aux cotisations) posait une difficulté différente de celle pouvant résulter de l'existence de dispositifs de plafonnement de l'assiette des cotisations, qui sont institués dans certains cas par cohérence avec le caractère lui-même plafonné des prestations et permettent aussi de laisser la place aux protections complémentaires et aux mutuelles. Dans ses observations, le Gouvernement insistait sur le fait que la réduction maximale des cotisations serait de trois points de cotisation alors que les taux de cotisation sont de 7,9 %. Cela ne pouvait que faire apparaître une différence de taux de cotisation proche de 40 %.

En l'espèce, les modifications apportées aux règles de calcul des cotisations salariales de sécurité sociale renaient des critères qui ne sont pas en rapport avec l'objet de ces cotisations sociales, qui est d'ouvrir droit à des prestations. De telles cotisations n'ont jamais été fondées sur la prise en compte des facultés

contributives des intéressés - ce qui est cohérent avec leur objet. Attribuer aux cotisations sociales les caractéristiques de l'impôt conduirait à faire disparaître la différence entre ces deux notions de manière contradictoire avec l'objet des cotisations sociales.

Au total, tout est lié dans le régime juridique des cotisations sociales, bien distinct de celui des impositions de toute nature. C'est parce que les cotisations sociales ont pour objet d'ouvrir des droits à prestations qu'elles ne peuvent pas prendre en compte les facultés contributives. C'est parce qu'elles ne prennent pas en compte les facultés contributives qu'elles ne sont pas additionnées dans le calcul du caractère confiscatoire d'une addition d'impositions. C'est d'ailleurs pour cela que, si la détermination des catégories de personnes assujetties à l'obligation de cotiser et le partage de cette obligation entre employeurs et salariés sont au nombre des principes fondamentaux de sécurité sociale, qui doivent être fixés par le législateur, la compétence pour fixer le taux de ces cotisations relève en revanche du pouvoir réglementaire¹².

Le Conseil constitutionnel a donc 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.

Une telle censure ne condamne pas la poursuite par le législateur d'un objectif d'intérêt général à l'occasion de la modification des règles relatives aux cotisations sociales, dès lors qu'un tel objectif est cohérent avec l'objet de ces cotisations et que les moyens mis en place pour l'atteindre ne sont pas en contradiction directe avec cet objet. Par ailleurs le législateur demeure entièrement libre d'affecter au financement de la sécurité sociale des impositions de toute nature.

III. – Les règles de revalorisation des pensions de retraite de base des régimes de sécurité sociale (article 9)

L'article 9 a pour objet d'associer les retraités aux efforts de redressement des comptes sociaux. Dans un premier temps, la loi du 20 janvier 2014¹³ a reporté du 1^{er} avril au 1^{er} octobre la revalorisation des retraites. Dans un second temps,

¹² Décisions n^{os} 2008-571 DC du 11 décembre 2008, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009*, cons. 7 ; 84-136 L du 28 février 1984, *Nature juridique des dispositions de l'article L. 426-1 du code de l'aviation civile tel qu'il résulte de la loi n^o 72-1090 du 8 décembre 1972*, cons. 3 ; 60-10 L du 20 décembre 1960, *Nature juridique de l'article 10 de l'ordonnance n^o 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 et de l'article 3 de l'ordonnance n^o 59-246 du 4 février 1959 portant loi de finances rectificative pour 1959*, cons. 2.

¹³ Loi n^o 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

cet article 9 prévoit qu'il n'y aura pas de revalorisation des retraites au 1^{er} octobre 2014. Il est ainsi dérogé aux règles fixées à l'article L. 161-23-1 du CSS.

L'article 9 ne modifie ainsi les règles de revalorisation que pour une année. Il a un caractère transitoire ou exceptionnel. Mais sa portée est pérenne puisque l'indexation n'est pas reportée : c'est bien une année d'indexation qui est « effacée ». Le gel des prestations représente une économie de 220 millions d'euros en 2014 mais de 970 millions d'euros en 2015 et de 1 milliard d'euros en 2016 compte tenu de « l'effet base ».

L'article 9 met en œuvre un gel différencié en fonction du niveau des retraites. La mesure ne s'applique pas aux retraités dont le montant des pensions, tous régimes légaux de retraite confondus, ne dépasse pas 1 205 euros : si le montant de ces pensions n'excède pas 1 200 euros, la revalorisation selon les règles prévues par l'article L. 161-23-1 du CSS sera applicable ; si le montant de ces pensions est compris entre 1 200 et 1 205 euros, la revalorisation obéira alors à un coefficient diminué de moitié. Un dispositif similaire est prévu pour les régimes de pension par points. Enfin, il est également prévu une neutralisation de l'ajustement du coefficient annuel de revalorisation pour l'année 2014 à l'occasion de la revalorisation pour l'année 2015.

Dans leur saisine, les députés contestaient la méconnaissance du principe d'égalité résultant des dispositions de l'article 9. Ils faisaient valoir en particulier qu'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.

Les seuils retenus pour la revalorisation du montant des pensions des régimes obligatoires de base génèrent des différences de traitement entre pensionnés des régimes obligatoires de base de sécurité sociale :

- entre les personnes situées de part et d'autre du seuil retenu, certaines « rattrapant » les autres du fait de l'application de la revalorisation ;
- entre les personnes percevant une pension de retraite de base de même montant, selon la part que représente cette pension de base par rapport aux pensions de retraite complémentaires ou aux pensions de réversion.

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord relevé que le but poursuivi par le législateur en dérogeant au gel de la revalorisation des pensions de retraite de base est de « *préserver les faibles pensions de retraite* » (cons. 17).

Le Conseil constitutionnel a alors pris en considération le fait que la mesure de revalorisation contestée « *ne s'applique qu'à la seule revalorisation au titre de l'année 2014* » et « *qu'elle est d'une ampleur maximale de 7 euros par mois par pensionné intéressé* » (cons. 17)¹⁴. Il a jugé que, compte tenu de ces diverses restrictions, l'article 9 ne créait pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

Le Conseil a donc déclaré l'article 9 conforme à la Constitution.

La comparaison avec l'article 1^{er} souligne l'importance des différences justifiant les analyses constitutionnelles respectives. Ici, la mesure est d'une portée très limitée. En revanche, l'article 1^{er} institue une mesure pérenne au fort impact financier, alors même que d'autres moyens peuvent être mobilisés pour atteindre l'objectif de revalorisation du pouvoir d'achat des plus modestes.

IV. - Les dispositions soulevées d'office

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.

A. – Le paragraphe V de l'article 2

Le paragraphe V de l'article 2 a été introduit par voie d'amendement en première lecture à l'Assemblée nationale. Cette disposition prévoit, dans un article 2 qui modifie uniquement des dispositions du code de la sécurité sociale, d'introduire une modification à l'article L. 2241-2 du code du travail, afin d'insérer une obligation nouvelle dans la négociation annuelle de branche. Cette négociation devrait désormais également évoquer 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.

Si le législateur peut introduire en loi de financement de la sécurité sociale des dispositions relatives à l'information du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, tel n'était pas le cas de cette disposition qui

¹⁴ Le taux de revalorisation devrait être de l'ordre de 0,6 %, soit, pour une pension de base de 1 200 euros, une revalorisation de 7 euros. Encore cette hypothèse est-elle rare, la pension de base étant le plus souvent complétée par une pension complémentaire et la revalorisation, qui ne concerne que la pension de base, portant alors sur une base inférieure à 1 200 euros.

ne porte pas sur l'information du Parlement. Par conséquent, il s'agissait d'un cavalier social qui appelait la censure (cons. 20).

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

Le 4° du paragraphe I de l'article 2 et le C du paragraphe VI du même article ont été introduits en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, par un amendement de M. Gérard Bapt. Ces dispositions créent une déduction supplémentaire des cotisations sociales dues par les particuliers employeurs « *pour des services destinés aux enfants, aux personnes âgées dépendantes et aux personnes handicapées* », applicable à compter du 1^{er} septembre 2014.

En vertu du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique* ». Le Conseil constitutionnel déduit de l'économie de l'article 45 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* »¹⁵.

Cette jurisprudence dite « de l'entonnoir »¹⁶ fait ainsi obstacle à l'introduction de dispositions entièrement nouvelles en nouvelle lecture.

En l'espèce, l'article 2 était relatif aux réductions de cotisations sociales patronales des employeurs et des travailleurs indépendants, à l'exclusion des cotisations dues par les particuliers employeurs. En outre, les dispositions de l'article 2 étaient rendues applicables aux cotisations sociales dues à compter du 1^{er} janvier 2015.

Les dispositions introduites par voie d'amendement en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale étaient donc distinctes de celles qui étaient encore en discussion à ce stade de l'examen du PLFRSS par le Parlement. Leur lien avec les dispositions en discussion était au mieux indirect, les cotisations visées ne

¹⁵ V. par ex. décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, *Loi relative à la consommation*, cons. 36.

¹⁶ Pour des censures récentes sur ce fondement, v. par ex. décisions n°s 2013-684 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances rectificative pour 2013*, cons. 23, 38 et 39 ; 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 153 à 155 ; 2014-700 DC du 31 juillet 2014, *Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*, cons. 10 à 13.

concernant pas les mêmes catégories d'employeurs et les conditions d'entrée en vigueur étant également différentes de celles des dispositions restant en discussion.

Autant une telle disposition relevait du domaine des lois de financement de la sécurité sociale et aurait pu être introduite au cours de l'examen en première lecture, autant son introduction en nouvelle lecture était trop tardive et méconnaissait les exigences de l'article 45 de la Constitution. Le Conseil a donc été conduit à censurer les dispositions introduites en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale au 4^o du paragraphe I et au C du paragraphe VI de l'article 2 (cons. 23).