



Commentaire

Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a été délibéré en conseil des ministres et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2017. Le texte a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 31 octobre 2017 puis, après modification, par le Sénat le 21 novembre 2017. Après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP) le 22 novembre 2017, il a fait l'objet d'un nouveau vote de l'Assemblée nationale le 29 novembre puis d'un vote du Sénat le 1^{er} décembre. Il a été adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 4 décembre 2017.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a été déférée au Conseil constitutionnel par deux recours, signés l'un et l'autre par plus de soixante députés. Le premier contestait la constitutionnalité des articles 8, 15 et 58, le second celle des articles 8, 62 et 63 et de certaines dispositions de l'article 70.

Dans sa décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, le Conseil constitutionnel a écarté l'ensemble des griefs des requérants et déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution, à l'exception des 1° à 6° du paragraphe III et du paragraphe IV de l'article 58, qu'il a jugé étrangers au domaine des lois de financement de la sécurité sociale (« cavaliers sociaux »).

Pour le même motif, le Conseil constitutionnel a censuré d'office :

- l'article 38 prévoyant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les modalités d'attribution des places au sein des établissements et services d'accueil des jeunes enfants ;
- l'article 48 prévoyant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'exposition des salariés aux risques chimiques ;
- l'article 52 permettant aux pharmaciens biologistes de consulter le dossier pharmaceutique du patient ;
- l'article 71 prévoyant l'affectation de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie au financement des dépenses de fonctionnement des conférences des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées.

Le présent commentaire porte sur les articles 8 et 15 de la loi déférée.

I. – L'article 8 : suppression de cotisations sociales pesant sur les revenus d'activité et augmentation de la contribution sociale généralisée

A. – Présentation des dispositions contestées

L'article 8 a principalement pour objet de réduire les cotisations sociales pesant sur les revenus d'activité des travailleurs du secteur privé et d'augmenter de 1,7 point les taux de la contribution sociale généralisée (CSG).

1. – La réduction des cotisations sociales pesant sur les revenus d'activité de travailleurs du secteur privé

* L'article 8 comprend des mesures de réduction des cotisations sociales pesant sur les salariés :

– le 9° du I de l'article 8 modifie l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale (CSS) afin de supprimer la cotisation salariale d'assurance maladie des salariés ;

– le paragraphe VI de l'article 8 dispense les salariés du paiement de tout ou partie de la contribution salariale d'assurance chômage, en prévoyant leur prise en charge par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Afin de remédier aux effets de cette mesure pour le financement de l'assurance chômage, est organisée une compensation au bénéfice de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNÉDIC) prenant la forme du reversement par l'ACOSS à celle-ci du produit des contributions salariales qui aurait été dû en 2018, abstraction faite de la réduction de leur taux. En 2018, la réforme sera donc financièrement neutre pour l'UNÉDIC¹. Afin de sécuriser cette compensation « à l'euro l'euro », il est prévu au paragraphe VII de l'article 8 que les branches du régime général assurent l'équilibre financier de l'ACOSS au titre de cette mission, selon une répartition fixée par arrêté des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale, en fonction des soldes prévisionnels de chaque branche.

Afin néanmoins de compenser à la sécurité sociale le coût prévisionnel de cette mesure, le paragraphe IV de l'article 26 du projet de loi de finances pour 2018, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture le 15 décembre 2017, prévoit d'affecter à l'ACOSS une fraction de 5,58 % du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – qui a également vocation à couvrir le coût pour l'ACOSS de la compensation de la réduction dégressive des cotisations patronales d'assurance chômage et de retraite complémentaire prévue au

¹ Si la compensation est prévue pour 2018 seulement, c'est, selon l'exposé des motifs du projet de loi, « dans l'attente de l'issue des discussions sur l'avenir de l'assurance chômage prévues en 2018 ».

paragraphe III de l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018². Toutefois, le coût susceptible de résulter de l'écart éventuel entre le montant réel de ces suppressions de cotisations et le produit affecté de TVA reposera sur la sécurité sociale, et non sur l'État.

* Le cas des travailleurs indépendants donne lieu à des dispositions particulières pour tenir compte du fait qu'ils ne sont pas assujettis à la cotisation chômage.

Les 16° et 17° du paragraphe I rétablissent les articles L. 613-1 et L. 621-3 du CSS pour réduire, dans une limite de 5,25 et de 5 points, respectivement le taux des cotisations d'allocations familiales et le taux des cotisations d'assurance maladie et maternité et le taux des cotisations d'assurance maladie et maternité pesant sur les travailleurs indépendants non agricoles dont les revenus d'activité sont inférieurs à un seuil fixé par décret.

Le a du 2° du paragraphe II modifie l'article L. 731-35 du code rural et de la pêche maritime pour prévoir la même mesure pour les cotisations d'assurance maladie et maternité pesant sur les travailleurs indépendants agricoles.

2. – La hausse de la contribution sociale généralisée

L'article 8 relève le taux de chacun des quatre impôts cédulaires composant la CSG applicables aux revenus d'activité et de remplacement, aux revenus du patrimoine et aux produits de placement, et aux sommes engagées ou produits réalisés à l'occasion des jeux.

Les taux figurant au paragraphe I de l'article L. 136-8 du CSS sont rehaussés par le 6° du paragraphe I de la façon suivante :

- le *a*) du 6° porte de 7,5 à 9,2 % le taux de la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement ;
- le *b*) du 6° porte de 8,2 à 9,9 % le taux de la CSG sur les revenus du patrimoine et sur les produits de placement.
- le *c*) du 6° porte de 6,9 à 8,6 % le taux de la CSG sur les sommes mises sur les jeux exploités par La Française des jeux ;
- le *d*) du 6° porte de 6,6 à 8,3 % le taux de CSG sur les pensions de retraite et d'invalidité.

² Les deux missions de compensation de l'ACOSS à l'égard de l'UNÉDIC sont inscrites à l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale par l'article 28 de la loi déferée.

Par ailleurs, le 5° du paragraphe I modifie le paragraphe III de l'article L. 136-7-1 du CSS pour augmenter de 1,7 point les taux de CSG sur les produits de certains jeux réalisés dans les casinos.

Ne sont en revanche pas augmentés les taux de CSG applicables :

– aux allocations chômage, aux indemnités journalières de sécurité sociale et à certaines allocations de sécurité sociale (taux maintenu à 6,2 %, en application du 1° du paragraphe II de l'article L. 136-8 du CSS) ;

– aux revenus de remplacement (allocations chômage et pensions de retraite et d'invalidité) perçus par les personnes dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil (assujettis à un taux de 3,8 % en application du paragraphe III du même article ou exonérés en application des 1° et 2° du paragraphe III de l'article L. 136-2 du CSS).

B. – Analyse de constitutionnalité

1. – La procédure d'adoption de l'article 8

Les requérants estimaient que l'article 8 n'avait pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale, en raison des dispositions relatives à l'assurance chômage qu'il comporte. Les députés auteurs de la première saisine lui reprochaient, par ailleurs, d'avoir été adopté sans avoir fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs, en méconnaissance de l'article L. 1 du code du travail. Ils faisaient également valoir que les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire n'avaient pas été respectées.

Après avoir écarté les griefs fondés sur les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui n'ont pas été méconnues en l'espèce (paragr. 5), et sur l'article L. 1 du code du travail, qui ne constitue pas une exigence constitutionnelle (paragr. 6), le Conseil constitutionnel a examiné si l'article 8 avait sa place dans la loi déferée.

À cet égard, les requérants contestaient uniquement les paragraphes VI et VII, qui prévoient la prise en charge par l'ACOSS de tout ou partie des contributions salariales d'assurance chômage dues en 2018 et le versement du produit correspondant à l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage. Selon eux, ces dispositions constituaient des « *cavaliers sociaux* », ce qui devait entraîner la censure de tout l'article 8.

Compte tenu de la définition du domaine des lois de financement de la sécurité sociale résultant de l'article L.O. 111-3 du CSS, il ne faisait guère de doute que

les dispositions relatives aux contributions salariales d'assurance chômage étaient étrangères à ce domaine. Le périmètre institutionnel des lois de financement de la sécurité sociale se limite en effet aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale, aux organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit et aux organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

Le Conseil constitutionnel a donc d'abord rappelé que « *les dispositions relatives aux contributions salariales d'assurance chômage sont étrangères au domaine de la loi de financement de la sécurité sociale* » (paragr. 8).

Toutefois, il a ensuite tenu compte de ce que « *le législateur a entendu procéder à une réforme d'ensemble consistant à diminuer les cotisations sociales des actifs et, à cette fin, à faire prendre en charge par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale le financement, en 2018, de la réduction des contributions salariales d'assurance chômage* » (même paragr.). Il en déduit que, « *dans les circonstances particulières de l'espèce* », les paragraphes VI et VII de l'article 8 trouvent leur place dans la loi de financement de la sécurité sociale (même paragr.).

L'article 8 a ainsi été adopté selon une procédure conforme à la Constitution (paragr. 9).

2. – Les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques

Sur le fond, les griefs, en particulier ceux tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, n'étaient dirigés que contre certaines dispositions de l'article 8.

Les députés auteurs des deux saisines reprochaient à aux dispositions du 5°, des a, b, c et d du 6°, du 9°, des 16° et 17° du paragraphe I, du a du 2° du paragraphe II et du paragraphe VI de l'article 8 de méconnaître les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques dès lors que la hausse des taux de la CSG n'est compensée par d'autres mesures que pour certains des redevables de cet impôt.

Selon eux, aurait ainsi été instituée une différence de traitement injustifiée entre les actifs du secteur privé, qui bénéficient de réductions des cotisations sociales, et les retraités, qui n'en bénéficient pas.

Selon les députés auteurs de la première saisine, aurait également été instituée une différence de traitement injustifiée entre les salariés du secteur privé, qui bénéficient de telles réductions, et les agents publics, qui n'en bénéficient pas. Une autre différence de traitement injustifiée résulterait de ce que les demandeurs d'emploi ne sont, par exception, pas soumis à la hausse de la CSG.

En outre, la dégressivité des cotisations d'assurance maladie et maternité applicables aux travailleurs indépendants en fonction de leurs revenus serait contraire au principe d'égalité devant la loi dès lors que ces travailleurs bénéficient d'un niveau de prestations identiques quels que soient leurs revenus. Par ailleurs, la redistribution de revenus résultant de la combinaison de la réduction des cotisations sociales pesant sur certains actifs et de la hausse de la CSG aurait pour effet de porter atteinte à l'égalité.

a. – La jurisprudence constitutionnelle

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* ». Le Conseil constitutionnel en tire la règle selon laquelle « *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* »³.

Sur le fondement de l'article 13 de la Déclaration de 1789 et de l'article 34 de la Constitution, le Conseil constitutionnel considère qu'« *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. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »⁴.

Le Conseil constitutionnel avait déjà examiné un grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité à l'encontre d'une mesure compensant une augmentation de la CSG par la baisse du montant de cotisations sociales, dans sa décision n° 97-393 DC portant sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.

L'article qui lui était alors déféré avait pour objet de majorer les taux de la CSG applicables aux différentes catégories d'assiette et de modifier les modalités de

³ Par exemple : décision n° 2017-668 QPC du 27 octobre 2017, *Époux B. (Exonération des plus-values de cession de logements par des non résidents)*, paragr. 6.

⁴ *Ibid.*, paragr. 7.

répartition du produit de cette contribution entre régimes. Il traduisait l'objectif de diminution des cotisations d'assurance maladie que s'assignait le législateur, en prévoyant la suppression de celles dont le taux, au 31 décembre 1997, est inférieur ou égal à 2,8 % pour les revenus de remplacement et à 4,75 % pour les revenus d'activité. Alors que les députés requérants faisaient grief à cette disposition d'introduire des différences de traitement injustifiées entre catégories socioprofessionnelles, en raison des modalités discriminatoires selon lesquelles la majoration de la CSG serait compensée, pour chacune d'elles, par la baisse des cotisations d'assurance maladie annoncée, le Conseil constitutionnel avait jugé que le grief n'était pas opérant au motif que « les dispositions critiquées se bornent à majorer les taux de la contribution sociale généralisée et sont sans incidence, par elles-mêmes, sur les taux des cotisations d'assurance maladie ; qu'il appartiendra au pouvoir réglementaire de fixer les nouveaux taux des cotisations d'assurance maladie de façon à ne pas créer de rupture caractérisée de l'égalité entre catégories socioprofessionnelles à l'occasion de l'augmentation des taux de la contribution sociale généralisée et de la diminution corrélative des taux des cotisations d'assurance maladie prévue par la loi »⁵.

Plus généralement, c'est bien l'ensemble des mécanismes de modulation de la CSG que le Conseil constitutionnel soumet au contrôle du respect de l'absence de rupture caractérisée de l'égalité entre les contribuables. Il juge que la CSG sur les revenus d'activité « entre dans la catégorie des "impositions de toutes natures" mentionnées à l'article 34 de la Constitution, dont il appartient au législateur de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement sous réserve de respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle ; qu'il lui revient notamment de prendre en compte les capacités contributives des redevables compte tenu des caractéristiques de chaque impôt » et que « s'il est loisible au législateur de modifier l'assiette de la contribution sociale généralisée afin d'alléger la charge pesant sur les contribuables les plus modestes, c'est à la condition de ne pas provoquer de rupture caractérisée de l'égalité entre ces contribuables ; que la disposition contestée ne tient compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci ; que le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas prendre en considération l'ensemble des facultés contributives crée, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789 »⁶.

⁵ Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998*, cons. 7.

⁶ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, cons. 7 et 9.

Dans sa décision n° 2012-659 DC, le Conseil constitutionnel avait contrôlé les dispositions de l'article 11 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 qui supprimaient le plafonnement l'assiette des revenus des travailleurs indépendants non agricoles soumis à cotisation et, ce faisant, prévoyaient une dégressivité. Il les avait déclarées conformes à la Constitution après avoir écarté le grief d'égalité devant les charges publiques, qui était invoqué, non pas pour contester la dégressivité, mais les différences de traitement qui résultait, selon les requérants, de ces dispositions entre, d'une part, les travailleurs non salariés et les travailleurs salariés et, d'autre part, les revenus des travailleurs indépendants selon que ces revenus étaient assujettis ou non à l'impôt sur le revenu en France. Était également invoquée une dénaturation des cotisations versées au-delà du plafond antérieur en impositions de toutes natures. Le Conseil a écarté ce grief en considérant « *que les cotisations d'assurance maladie à la charge des travailleurs indépendants non agricoles sont des cotisations ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par le régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs indépendants ; qu'en faisant porter ces cotisations sur une assiette correspondant à l'ensemble des revenus des travailleurs indépendants les dispositions contestées n'ont pas modifié leur nature de cotisations ; que, par suite, ces cotisations ne relèvent pas de la catégorie des impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution* » et en avait déduit « *que le législateur pouvait, sans méconnaître l'étendue de sa compétence, renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer leur taux* »⁷.

La question de l'exonération de cotisations salariales ciblée sur une fraction des bénéficiaires d'un régime de sécurité sociale et à des fins de renforcement du pouvoir d'achat, a quant à elle été appréhendée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2014-698 DC, lors de l'examen de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014. Le Conseil constitutionnel avait alors censuré l'article 1^{er} de cette loi, qui instaurait une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale 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 par les motifs suivants : « *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*

⁷ Décision n° 20102-659 DC du 13 décembre 2012, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2012*, cons. 12.

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 ;

« 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 »⁸.

Par cette décision, le Conseil n'a pas exclu toute dégressivité des cotisations sociales. Cependant, il a exigé que cette dégressivité n'aboutisse pas à faire qu'une partie non négligeable (en l'espèce, un tiers) des bénéficiaires d'une prestation d'assurance maladie ou d'assurance vieillesse versée par un régime obligatoire de sécurité sociale n'ait plus à acquitter la totalité de la cotisation due.

b. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé l'objet des dispositions contestées relatives à la réduction de cotisations sociales (paragr. 10) et à la hausse de la CSG (paragr. 11), ainsi que ses formulations de principe en matière d'égalité devant la loi et devant les

⁸ Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 12 et 13.

charges publiques (paragr. 13 et 14), le Conseil constitutionnel a examiné successivement les différences de traitement dénoncées par les députés saisissants.

* Le Conseil a examiné, en premier lieu, la différence de traitement entre les revenus de remplacement soumis à la hausse de la CSG et ceux qui ne sont pas soumis à une telle hausse. Il a écarté cette critique en se fondant sur l'existence d'une différence de situation. Ainsi, après avoir relevé que « *les dispositions contestées augmentent uniformément les taux de la contribution sociale généralisée de 1,7 point pour tous les éléments de son assiette, à l'exception notamment des allocations chômage et des pensions de retraite ou d'invalidité des personnes à revenus modestes* », il a jugé que « *Cette différence de traitement, qui est justifiée par la différence de situation existant entre des personnes percevant certains revenus de remplacement et les autres, est en rapport avec l'objet de la loi* » (paragr. 15).

* Le Conseil a examiné, en deuxième lieu, les différences de traitement entre les revenus d'activité ou de remplacement bénéficiant de réductions des cotisations sociales et ceux n'en bénéficiant pas. Était dénoncée, à cet égard, la différence entre, d'un côté, les salariés du secteur privé, bénéficiant de telles réductions, et de l'autre côté, les fonctionnaires et les titulaires de pensions de retraite ou d'invalidité, n'en bénéficiant pas. Le Conseil a écarté cette critique en se fondant sur l'existence d'une différence de situation. Il a relevé que « *les revenus d'activité des travailleurs du secteur privé sont soumis à des cotisations d'assurance maladie et d'assurance chômage alors que les revenus de remplacement des titulaires de pensions de retraite ou d'invalidité et les traitements des fonctionnaires ne sont pas soumis à de telles cotisations* ». Il a considéré que le législateur s'est ainsi fondé sur une différence de situation entre ces deux catégories de personnes et les travailleurs du secteur privé et que la différence de traitement qui en résulte est en rapport avec l'objet de la loi (paragr. 16).

Le Conseil a, en dernier lieu, examiné la critique portant sur le caractère dégressif des cotisations sociales pesant sur les travailleurs indépendants. En effet, les 16° et 17° du paragraphe I et le a du 2° du paragraphe II de l'article 8 prévoient une dégressivité des cotisations familiales et des cotisations d'assurance maladie et maternité à la charge des travailleurs indépendants. Une dégressivité était déjà prévue pour les travailleurs indépendants non agricoles par l'article L. 612-5 du CSS, que le Conseil avait contrôlé dans sa décision n° 2012-659 DC précitée. En l'espèce, le Conseil a jugé qu'il n'en résultait pas une méconnaissance du principe d'égalité dès lors que « *le niveau des prestations auxquelles elles ouvrent droit ne dépend pas de la durée de cotisation ni du niveau des revenus d'activité sur lesquels ont porté ces*

cotisations » (paragr. 17). Sur ce point, la décision commentée traduit une évolution jurisprudentielle par rapport à la décision n° 2014-698 DC. Elle fait apparaître que l'exigence dégagée par le Conseil constitutionnel dans sa décision de 2014 ne s'applique donc pas à des cotisations, comme les cotisations d'assurance maladie ou les cotisations familiales, dont le montant est sans lien avec le niveau de prestations reçues et la durée de cotisation.

En définitive, il a écarté les griefs fondés sur le principe d'égalité dirigés contre le 5°, les a, b, c et d du 6°, le 9°, les 16° et 17° du paragraphe I, le a du 2° du paragraphe II et le paragraphe VI de l'article 8 (paragr. 18).

Jugeant que ces dispositions sont suffisamment précises et non équivoques et qu'elles ne méconnaissent ni l'article 34 de la Constitution ni aucune autre exigence constitutionnelle, il les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 19).

II. – L'article 15 : suppression du régime social des indépendants à compter du 1^{er} janvier 2018 et modification des règles d'affiliation de certaines professions libérales non réglementées à l'assurance vieillesse

L'article 15 entend simplifier la couverture sociale des travailleurs indépendants par la suppression, à compter du 1^{er} janvier 2018, du deuxième régime de protection sociale de France qu'est le régime social des indépendants (RSI), institué en 2006⁹. Il modifie en outre les règles d'affiliation à l'assurance vieillesse pour la majeure partie des professions libérales non réglementées actuellement assurées par la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (CIPAV).

Cette suppression intervient un an après que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 a fusionné au sein de ce même régime les deux régimes de retraite des artisans et des commerçants. Elle a été justifiée, au cours des travaux parlementaires, par le constat suivant : si les activités du RSI en termes de versement des prestations n'ont jamais posé de difficultés, la gestion de l'activité recouvrement a en revanche rencontré depuis sa création de graves dysfonctionnements qui ont entraîné une crise de confiance entre les travailleurs indépendants et leur régime de protection sociale¹⁰.

Au terme de la réforme prévue par l'article 15, seuls les risques invalidité-décès des travailleurs indépendants, ainsi que le risque vieillesse de certaines professions libérales, notamment réglementées, continueront à être couverts par

⁹ Le RSI compte actuellement 4,6 millions de bénéficiaires en maladie pour 8,7 milliards € de prestations versées et 2 millions de retraités pour 9,2 milliards € de pensions versées.

¹⁰ Rapport n° 316 (Assemblée nationale – XV^e législature) de M. Olivier Véran, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 18 octobre 2017, p. 212.

des régimes de protection sociale particuliers. Selon les annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale, cette mesure entraînera un important transfert de produits et de charges entre régimes : ceux du régime général augmenteront respectivement de 15 et 16 milliards d'euros ; en contrepartie, la dotation d'équilibre actuellement versée par ce régime au régime social des indépendants disparaîtra.

L'article 15 procède notamment :

- par ses paragraphes I à III, au transfert au régime général de la gestion du recouvrement et des régimes d'assurance maladie et vieillesse des indépendants et au transfert de l'assurance vieillesse de certaines professions libérales de la CIPAV au régime général ;
- par son paragraphe II, à la création d'un réseau délégué aux travailleurs indépendants au sein du régime général en charge de leurs spécificités, avec la création du conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) ;
- par son paragraphe IV, à l'inscription dans le CSS de diverses dispositions relatives au maintien des droits des assurés et à la coordination entre régimes.

Ses paragraphes V à XV comportent des dispositions de coordination pour l'aménagement du CSS.

Les paragraphes XVI à XVIII de l'article aménagent une période de transition entre le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2020 pour la réforme d'ensemble des instances de gouvernance appelées, au sein du régime général, à suivre plus particulièrement la situation des indépendants.

B. – Analyse de constitutionnalité

1. – La procédure d'adoption de l'article 15

Les députés auteurs de la première saisine estimaient, d'une part, que la réforme proposée par l'article 15 avait été insuffisamment éclairée par les annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale et, d'autre part, que cette réforme était d'une ampleur trop importante pour être débattue dans le cadre contraint d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le Conseil constitutionnel a écarté ces deux griefs. Il a tout d'abord constaté que le Gouvernement n'avait pas méconnu les exigences du 10^o du paragraphe III de l'article L.O. 111-4 du CSS, qui détermine les informations qu'il lui appartient de transmettre au Parlement, sur certains articles du projet de loi de

financement de la sécurité sociale, à l'occasion de son dépôt (paragr. 24). Puis il a observé, selon un contrôle auquel il procède couramment¹¹, que les délais d'examen de ce texte, prévus aux articles L.O. 111-6 et L.O. 111-7 du même code, avaient été respectés et qu'ils n'avaient pas fait obstacle à l'exercice effectif, par les membres du Parlement, de leur droit d'amendement (paragr. 25). Le Conseil en a conclu que les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire n'avaient pas été méconnues (même paragr.).

Les mêmes députés requérants estimaient que les dispositions de l'article 15 relatives au conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants, qui ne traitaient que de questions de gouvernance, n'avaient pas leur place dans un projet de loi de financement de la sécurité sociale. Dans la mesure où ils les estimaient inséparables du reste de l'article, ceci devait entraîner selon eux la censure de l'ensemble de l'article 15.

Dans sa réponse à ce grief, le Conseil constitutionnel s'est attaché à l'objet des dispositions en cause et a décrit l'ensemble des missions assurées par le conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (paragr. 28). Il a considéré que même si ce conseil avait d'autres missions, le législateur avait entendu lui conférer un rôle « *dans la définition et la détermination de l'étendue des prestations servies à ces derniers ainsi que dans la conclusion des conventions d'objectifs et de gestion passées entre l'État et les organismes de sécurité sociale* » et qu'il avait mis ses frais de fonctionnement, au moins pour partie, à la charge des régimes obligatoires de sécurité sociale (paragr. 29). Il en a déduit qu'à ce titre, les dispositions contestées avaient une incidence sur les dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et trouvaient ainsi leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale.

L'article 15 a ainsi été adopté selon une procédure conforme à la Constitution (paragr. 30).

2. – Les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, de la liberté d'entreprendre et du droit au maintien des conventions légalement conclues et aux situations légalement acquises

Sur le fond des dispositions, les députés auteurs de la première saisine développaient des griefs dirigés contre certaines des dispositions de l'article 15.

¹¹ Cf., par exemple, la décision n° 2017-755 DC du 29 novembre 2017, *Loi de finances rectificative pour 2017*, paragr. 18 ou la décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, *Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*, paragr. 9.

* Ils critiquaient en premier lieu les modalités de représentation des travailleurs indépendants au sein des conseils et des conseils d'administration des organismes gérant le régime général de la sécurité sociale. Selon eux, il résultait de l'article L. 612-3 du CSS, dans sa rédaction résultant des seizième à vingt-quatrième alinéas du 5° du paragraphe II de l'article 15, une représentation insuffisante de ces travailleurs, ce qui induisait une atteinte inconstitutionnelle au principe d'égalité devant la loi.

Aux termes des dispositions en cause, l'assemblée générale du conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants, qui comprend des représentants des travailleurs indépendants et des personnalités qualifiées, désigne, parmi ses membres, une personne représentant ce conseil au sein des conseils d'administration de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAM), de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV) et de l'ACOSS. Cette personne y dispose d'une voix consultative.

Comme l'a relevé le Conseil constitutionnel, ces dispositions n'ont pas pour objet principal de déterminer la composition des conseils précités (paragr. 34). Ces compositions sont fixées par d'autres dispositions du CSS : l'article L. 221-3 pour la CNAM, l'article L. 222-5 pour la CNAV et l'article L. 225-3 pour l'ACOSS. Or, ces articles prévoient la présence au sein de ces conseils soit de représentants des travailleurs indépendants (L. 225-3), soit des représentants des employeurs désignés par les organisations professionnelles d'employeurs représentatives.

Le Conseil constitutionnel a donc constaté que « *la représentation de ces travailleurs indépendants est expressément assurée au sein du conseil d'administration de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale. Elle est également assurée à travers la représentation des employeurs, qui recouvre celle des entreprises individuelles dont relèvent les travailleurs indépendants, au sein du conseil de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés et au sein du conseil d'administration de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés* » (même paragr.). Sans aller plus avant dans le raisonnement des saisissants, ce que marquent les termes « *en tout état de cause* », le Conseil constitutionnel a constaté que l'argumentation développée manquait en fait et que les travailleurs indépendants pouvaient bénéficier d'une représentation, au même titre que les autres assurés, au sein de ces conseils. Sans se prononcer sur la composition des conseils en cause, qui relève d'autres dispositions législatives non modifiées par la loi déférée, il a écarté le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité et a jugé les seizième à vingt-quatrième alinéas du 5° du paragraphe II de l'article 15 conformes à la Constitution (paragr. 35).

* Les députés auteurs de la première saisine contestaient également le a du 40° du paragraphe II de l'article 15 au regard du principe d'égalité, de l'article 34 de la Constitution et de la liberté d'entreprendre.

En l'état du droit antérieur à l'intervention de la loi déferée, relevaient de la CIPAV les personnes exerçant l'une des professions suivantes : « 1°) *médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme, pharmacien, auxiliaire médical ; / 2°) notaire, huissier de justice, personne ayant la qualité de commissaire-priseur judiciaire ou habilité à diriger les ventes dans les conditions prévues à l'article L. 321-4 du code de commerce, syndic ou administrateur et liquidateur judiciaire, agréé, greffier, expert devant les tribunaux, personne bénéficiaire de l'agrément prévu par l'article L. 472-1 du code de l'action sociale et des familles, courtier en valeurs, arbitre devant le tribunal de commerce, artiste non mentionné à l'article L. 382-1, ingénieur-conseil, architecte, géomètre, expert-comptable, vétérinaire, agent général d'assurances ; / 3°) et d'une manière générale, toute personne autre que les avocats, exerçant une activité professionnelle non-salariée et qui n'est pas assimilée à une activité salariée pour l'application du livre III du présent code, lorsque cette activité ne relève pas d'une autre organisation autonome en vertu des articles L. 622-3, L. 622-4, L. 622-6 ou d'un décret pris en application de l'article L. 622-7 ».*

Par sa décision sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, le Conseil constitutionnel avait censuré des dispositions permettant à un décret de compléter cette liste : « *en renvoyant ainsi à un décret la détermination de catégories de personnes affiliées à une organisation de prévoyance et d'assurance vieillesse, sans définir les critères de cette détermination, le législateur a reporté sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi. Il a ainsi méconnu l'étendue de sa compétence* »¹².

En l'espèce, le a du 40° du paragraphe II de l'article 15 modifiait l'article L. 640-1 du CSS. D'une part, il ajoutait un certain nombre de professions à celles déjà citées dans cet article et, d'autre part, il supprimait la disposition prévoyant qu'était affiliée à ces régimes toute personne exerçant une activité professionnelle non-salariée lorsque cette activité ne relève pas d'une autre organisation autonome. Par l'effet de cet article, un certain nombre de professions libérales étaient donc transférées, pour l'assurance vieillesse, au régime général.

¹² Décision n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017*, paragr. 37.

Les députés auteurs de la première saisine soutenaient que, dans la détermination de cette liste, le législateur avait méconnu sa compétence en renvoyant à la négociation collective la détermination des professions pouvant continuer à relever de l'assurance vieillesse des professions libérales. Le Conseil a écarté ce grief en indiquant que « *si l'élaboration de la liste des professions mentionnées au a du 40° du paragraphe II de l'article 15 a fait l'objet d'une concertation avec les représentants des professions concernées, le législateur a exercé pleinement sa compétence en déterminant expressément les professions dont il entendait maintenir l'affiliation aux régimes d'assurance vieillesse et invalidité-décès des professions libérales* » (paragr. 43). Contrairement au raisonnement tenu par les saisissants, à supposer que le législateur adopte, lorsqu'il vote la loi, des orientations dégagées par une concertation préalable, il ne saurait en être déduit qu'il a ainsi abandonné sa compétence.

Ensuite, les mêmes députés estimaient qu'en prévoyant que certaines professions libérales continueront à relever du régime autonome d'assurance vieillesse des professions libérales tandis que d'autres relèveront du régime général de l'assurance vieillesse, le législateur avait instauré une différence de traitement inconstitutionnelle. Ils critiquaient plus spécifiquement la cohérence de la délimitation retenue par le législateur. Le Conseil constitutionnel a indiqué sur ce point qu'« *en modifiant l'article L. 640-1 du code de la sécurité sociale, le législateur a souhaité notamment redéfinir le périmètre de l'affiliation des travailleurs indépendants aux organismes de retraite. Il a ainsi voulu que seules les personnes exerçant une profession libérale soumise à un cadre législatif ou réglementaire et contrôlée par un ordre professionnel ainsi que celles exerçant une profession s'en approchant soient affiliées aux régimes d'assurance vieillesse et invalidité-décès des professions libérales* » (paragr. 44).

Enfin, il était soutenu que les dispositions en cause méconnaissaient la liberté d'entreprendre dès lors qu'elles avaient pour effet d'exclure du bénéfice du régime de la micro-entreprise les professions libérales énumérées à l'article L. 640-1 du CSS.

La situation dénoncée par les requérants préexistait, dans son principe, à la loi examinée. En effet, aux termes du paragraphe II de l'article L. 133-6-8 du CSS, dans sa rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2018 en application de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017, le régime micro-social s'applique de plein droit « *aux travailleurs indépendants relevant de l'assurance vieillesse du régime social des indépendants* », le bénéfice de ce régime pouvant cependant « *être étendu par décret, pris après consultation des conseils d'administration des organismes de sécurité sociale concernés, à tout ou partie des cotisations et des contributions de sécurité sociale dues par les autres travailleurs indépendants* ».

Dans le droit résultant de la loi du 23 décembre 2016, les travailleurs indépendants ne relevant pas de l'assurance vieillesse du RSI, ne bénéficiaient donc plus du régime micro-social à compter du 1^{er} janvier 2018. La disposition critiquée, si elle avait pour effet de maintenir un certain nombre de professions libérales dans cette situation (les professions restant dans la CIPAV ne sont en effet pas incluses dans le paragraphe II de l'article L. 133-6-8, elles pourront toutefois bénéficier de ce régime dans le cadre d'un décret, d'où la précision selon laquelle elles sont exclues « en l'état » de ce régime au paragraphe 49), permettait en revanche aux professions libérales rattachées au régime général pour l'assurance vieillesse de bénéficier du régime micro-social (dans la mesure où il faut interpréter le renvoi au RSI figurant à l'article L. 133-6-8 comme le renvoi au régime général).

Quoi qu'il en soit, le Conseil constitutionnel a considéré que le grief devait nécessairement être écarté puisque l'absence du bénéfice du régime micro-social, lequel permet à un travailleur indépendant de bénéficier d'un dispositif de versement forfaitaire et libératoire pour ses cotisations et contributions sociales, ne porte pas atteinte en soi à la liberté d'entreprendre (paragr. 49).

* Les députés auteurs de la première saisine critiquaient enfin les modalités de transition retenues par le législateur dans le cadre de ce basculement d'un régime à un autre.

Les trois premiers alinéas du 8^o du paragraphe XVI de la loi déferée prévoyaient que les dispositions du a du 40^o du paragraphe II précité s'appliquaient aux travailleurs indépendants créant leur activité à compter du 1^{er} janvier 2018 s'ils relèvent du régime prévu par l'article L. 133-6-8 du CSS et à compter du 1^{er} janvier 2019 dans l'autre cas. Les quatrième à sixième alinéas de ce 8^o prévoyaient que les travailleurs indépendants affiliés avant le 1^{er} janvier 2019 aux régimes d'assurance vieillesse et invalidité-décès des professions libérales mais ne relevant plus de l'article L. 640-1 peuvent, sous certaines conditions, rester affiliés aux caisses de ce régime. Les septième et huitième alinéas de ce 8^o permettent aux travailleurs affiliés au régime général, mais exerçant une profession qui relevait précédemment de l'article L. 640-1, de bénéficier, à leur demande, de taux spécifiques pour le calcul des cotisations de retraite complémentaire.

Ces dispositions étaient tout d'abord contestées au regard du principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

Selon les députés requérants, les modalités d'entrée en vigueur du transfert de régime créaient des inégalités injustifiées dans la mesure où elles distinguaient

la date à laquelle l'activité a été créée et le fait qu'elle s'exerce ou non sous le régime fiscal et social de la micro-entreprise.

Reprenant une formule proche de celle qu'il avait déjà pu adopter¹³, le Conseil constitutionnel a d'abord indiqué que « *la différence de traitement qui résulte de mesures transitoires organisant la succession dans le temps de deux régimes juridiques n'est pas, en elle-même, contraire au principe d'égalité* » (paragr. 45). Par principe, la succession dans le temps de deux régimes crée en effet des différences de traitement. Or, le Conseil a relevé qu'en l'espèce « *en prévoyant que, parmi les travailleurs ne relevant plus de l'article L. 640-1 du code de la sécurité sociale, seuls ceux affiliés au régime des professions libérales avant le 1^{er} janvier 2019 pouvaient choisir d'y demeurer, le législateur a entendu organiser la transition entre les deux régimes d'affiliation applicables à ces travailleurs* » et « *en reportant d'un an l'affiliation obligatoire au régime général des travailleurs indépendants créant leur activité postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi déferée mais n'exerçant pas sous le régime de la micro-entreprise, le législateur a poursuivi le même objectif* » (même paragr.).

Les députés auteurs de la première saisine estimaient également qu'en permettant aux professionnels dont l'affiliation a été transférée du régime des professions libérales au régime général, de bénéficier d'un niveau de cotisation spécifique, le législateur a créé une différence de traitement injustifiée entre ces professionnels et les autres professionnels indépendants relevant du régime général. Selon eux, il résultait également de cette différence de traitement une atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques.

Sur ce point, le Conseil constitutionnel a d'abord constaté la différence de traitement créée par le législateur : « *en permettant aux travailleurs indépendants affiliés, par l'effet de la loi déferée, au régime général de l'assurance vieillesse, de bénéficier de taux spécifiques pour le calcul de leurs cotisations de retraite complémentaire, le législateur a créé une différence de traitement entre ces derniers et les autres affiliés au régime général* » (paragr. 46).

Cependant, comme il l'avait déjà jugé¹⁴, il a rappelé que « *la différence de traitement entre les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés pour l'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale est inhérente aux modalités selon lesquelles se sont progressivement développées les assurances sociales en France ainsi qu'à la diversité corrélative des régimes* » (même paragr.). Le fait

¹³ Voir par exemple : décision n° 2011-186 QPC du 21 octobre 2011, *Mlle Fazia C. et autres (Effets sur la nationalité de la réforme de la filiation)*, cons. 6.

¹⁴ Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*, cons. 13.

qu'il existe une différence de traitement entre les salariés et les indépendants relevant du régime général ne constitue donc pas en soi une atteinte inconstitutionnelle au principe d'égalité.

Par ailleurs, en ce qui concerne la différence de traitement entre les indépendants et les salariés relevant du régime général, le Conseil a relevé que « *les travailleurs indépendants nouvellement affiliés au régime général peuvent se trouver en situation de concurrence avec des personnes exerçant la même profession qu'eux mais soumises à des taux de cotisations différents du fait de leur choix de se maintenir au régime des professions libérales* » (même paragr.). Le législateur a donc choisi, afin d'éviter des distorsions de concurrence à l'intérieur d'une même profession, d'adapter les dispositions transitoires contestées. Ce faisant, il n'a pas méconnu le principe d'égalité devant la loi, ni celui d'égalité devant les charges publiques.

Enfin, il était soutenu que l'article 15 violait la liberté contractuelle et portait une atteinte injustifiée à une situation légalement acquise et au droit au maintien d'une convention légalement conclue dans la mesure où le transfert du régime des professions libérales au régime général ferait perdre aux cotisants le bénéfice d'« *options supplémentaires* » qu'ils auraient précédemment souscrites auprès de la CIPAV. Ce grief ne pouvait être retenu dès lors que le législateur avait en tout état de cause permis aux travailleurs indépendants affiliés au régime des professions libérales et exerçant une profession relevant, postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi déferée, du régime général, de rester affiliés au régime des professions libérales sauf s'ils en font la demande contraire (paragr. 52).

En conséquence, le Conseil constitutionnel a jugé le a du 40° du paragraphe II de l'article 15 et les huit premiers alinéas du 8° du paragraphe XVI de ce même article conformes à la Constitution.