

**Décision n° 2011-175 QPC du 7 octobre 2011**

*Société TRAVAUX INDUSTRIELS MARITIMES ET TERRESTRES et autres*

*(Contribution au Fonds de cessation anticipée d'activité  
des travailleurs de l'amiante)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 7 juillet 2011 par la Cour de cassation (arrêts n<sup>os</sup> 1553, 1554 et 1555) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par trois sociétés portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 47 de la loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005 (LFSS).

Dans sa décision n° 2011-175 QPC du 7 octobre 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition conforme à la Constitution.

**I. – La disposition contestée**

**A. – Historique**

1° La loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999 a créé une allocation de cessation anticipée d'activité pour les travailleurs de l'amiante (ACAATA). Cette allocation est versée aux salariés et anciens salariés des établissements de fabrication de matériaux contenant de l'amiante, des établissements de flocage et calorifugeage à l'amiante ou de construction et de réparation navales<sup>1</sup>, aux ouvriers dockers professionnels et personnels portuaires assurant la manutention ainsi qu'aux personnes reconnues atteintes, au titre du régime général ou du régime d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des salariés agricoles, d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante et figurant sur une liste établie par arrêté.

Cette allocation peut donc être versée soit aux travailleurs qui ont été exposés à l'amiante, soit aux personnes atteintes d'une maladie professionnelle liée à l'amiante.

---

<sup>1</sup> Ainsi qu'il ressort de la rédaction de son article 41 issue de la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000.

Si la loi impose plusieurs conditions, celle qui est importante pour la présente QPC concerne les travailleurs exposés à l'amiante.

Pour être éligibles à l'allocation, les salariés et anciens salariés doivent travailler ou avoir travaillé dans l'un des établissements précédemment mentionnés et figurant sur une liste établie par arrêté des ministres chargés du travail, de la sécurité sociale et du budget, pendant la période où y étaient fabriqués ou traités l'amiante ou des matériaux contenant de l'amiante<sup>2</sup>.

La même loi a créé un Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) chargé de financer l'allocation. Les ressources du FCAATA sont constituées, d'une part, des droits sur la consommation du tabac (0,31 % du produit du droit de consommation prévu à l'article 575 du code général des impôts) et, d'autre part, d'une contribution de la branche accidents du travail et maladies professionnelles (régime général de la sécurité sociale et régime des salariés agricoles).

2° La LFSS pour 2005 a complété ces deux sources de financement initiales par une contribution à la charge des entreprises. Cette nouvelle contribution, outre qu'elle visait à assurer l'équilibre du fonds, tendait à impliquer davantage dans le financement du dispositif les entreprises dont les salariés ont été exposés aux risques liés à l'amiante. La loi entendait, en d'autres termes, responsabiliser celles-ci.

L'article 47 de la loi prévoyait que la contribution était due pour chaque salarié ou ancien salarié à raison de son admission au bénéfice de l'allocation de cessation anticipée d'activité. Son montant était plafonné : il ne pouvait dépasser 2 millions d'euros par année civile ni 2,5 % de la masse salariale de l'entreprise redevable pour la dernière année connue.

Si le salarié n'était atteint par aucune maladie professionnelle provoquée par l'amiante (cas où le travailleur a été exposé à l'amiante sans que la maladie professionnelle ne se soit déclarée), la contribution était à la charge d'une ou plusieurs entreprises dont les établissements sont mentionnés au premier alinéa du I de l'article 41 de la loi du 23 décembre 1998 précitée, c'est-à-dire les établissements de fabrication de matériaux contenant de l'amiante ainsi que les établissements de flocage et de calorifugeage à l'amiante ou de construction et de réparation navales<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Les règles particulières prévues pour les dockers professionnels et les personnels portuaires assurant la manutention n'étaient pas en cause dans cette QPC.

<sup>3</sup> Ne se posait pas en l'espèce la question des règles applicables aux salariés et anciens salariés atteints d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante.

Si l'établissement avait été exploité successivement par plusieurs entreprises, la contribution était due par celle exploitant l'établissement à la date d'admission du salarié à l'ACAATA.

Si le salarié avait travaillé dans plusieurs entreprises exploitant des établissements distincts, le montant de la contribution était réparti en fonction de la durée du travail effectué par le salarié au sein de ces établissements pendant la période où y étaient fabriqués ou traités l'amiante ou des matériaux en contenant<sup>4</sup>.

Le même article précisait (dernier alinéa du II) qu'étaient exonérées de la contribution les entreprises placées en redressement ou en liquidation judiciaire.

Les modalités d'application de cet article 47 avaient été fixées par le décret n° 2005-417 du 2 mai 2005<sup>5</sup> et explicitées par une circulaire du ministre des solidarités, de la santé et de la famille<sup>6</sup>.

3° Cet article 47 a d'abord été modifié par la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 dont l'article 118 a porté de 2 à 4 millions d'euros par année civile le plafond prévu pour la contribution de l'entreprise redevable. Cette disposition, qui visait à faire davantage participer les grandes entreprises, a surtout été motivée par le fait que les recettes perçues au titre de la contribution créée en 2004 n'avaient pas dépassé 68 millions d'euros alors que 120 millions étaient attendus<sup>7</sup>.

4° Puis, l'article 47 de la LFSS pour 2007 a été abrogé par l'article 101 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009. Les raisons de cette abrogation résultent clairement de l'exposé des motifs du projet de loi : *« Le recouvrement de cette contribution présente de grandes difficultés d'identification des entreprises redevables et, au-delà, lorsque celles-ci sont identifiées de nombreux contentieux générés par leur incompréhension devant l'obligation d'assumer les conséquences d'une charge résultant de reprises successives d'établissements anciens utilisateurs de l'amiante. Pour les mêmes raisons, elle constitue un obstacle à la reprise de l'activité des sociétés en redressement ou en liquidation judiciaire ».*

---

<sup>4</sup> Avec des règles spéciales aux dockers professionnels et personnels portuaires assurant la manutention.

<sup>5</sup> Décret n° 2005-417 du 2 mai 2005 relatif à la contribution des entreprises prévue à l'article 47 de la loi n°2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005, J.O. 5 mai 2005, p. 7838.

<sup>6</sup> DSS/2C n° 2005-239 du 23 mai 2005 relative à la contribution des entreprises au FCAATA.

<sup>7</sup> M. G. Dériot, rapporteur du projet au Sénat, Débats du 17 novembre 2006, p. 8414.

Mais la circonstance qu'une disposition a été abrogée ou modifiée n'ôte pas son effet utile à la procédure voulue par le constituant, comme le Conseil constitutionnel l'a lui-même reconnu<sup>8</sup>.

## **B. – L'origine de la QPC**

L'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) de Loire-Atlantique a adressé aux trois sociétés requérantes plusieurs avis d'échéance relatifs à la contribution instituée au profit du FCAATA par l'article 47 de la loi du 20 décembre 2004, en se fondant sur le cinquième alinéa de cet article en vertu duquel, « *lorsque l'établissement est exploité successivement par plusieurs entreprises, la contribution est due par l'entreprise qui exploite l'établissement à la date d'admission du salarié à l'allocation* ».

Pour contester être redevable de ces contributions, chacune des sociétés a fait valoir qu'elle avait repris un établissement, sans avoir jamais été l'employeur des salariés bénéficiaires de l'allocation qui avaient été exposés au risque de l'amiante alors qu'ils étaient au service de précédents exploitants.

Chacune d'elles a saisi le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) du Havre devant lequel a été soulevée une QPC qu'il a ensuite transmise à la Cour de cassation.

La Cour de cassation a renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel en retenant que la « *question posée présente un caractère sérieux en ce qu'en conduisant à traiter différemment les entreprises qui reprennent des établissements selon que les exploitants précédents avaient ou non exposé leurs salariés au risque de l'amiante sans que cette différence de traitement n'apparaisse manifestement en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit, elle est susceptible de porter atteinte aux principes d'égalité devant la loi et les charges publiques, et à la liberté d'entreprendre garantis par les articles 1<sup>er</sup>, 4, 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789* ».

L'avocat général concluait quant à lui à la non-transmission de la question.

---

<sup>8</sup> Décision n° 2010-16 QPC du 23 juillet 2010, *M. Philippe E. (Organismes de gestion agréés)*, cons. 2. Voir également décision n° 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, *M. Rachid M. et autres (Prohibition des machines à sous)*, cons. 2.

## II. – La constitutionnalité des dispositions contestées

La Cour de cassation avait renvoyé au Conseil constitutionnel l'ensemble de l'article 47 visé par la QPC. Le Conseil constitutionnel a été amené à préciser que la question portait sur le a) du paragraphe I de l'article 47 de la LFSS pour 2005<sup>9</sup>.

Ces dispositions n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel<sup>10</sup>.

### A. – L'absence d'atteinte au principe d'égalité

1° Les sociétés requérantes estimaient que le principe d'égalité devant la loi avait été violé dans la mesure où le législateur a imposé un traitement identique à des situations différentes. Selon elles, une entreprise qui n'a pas fait travailler ses salariés au contact de l'amiante peut pourtant être amenée à contribuer au FCAATA dès l'instant où elle a succédé à une entreprise qui a placé ceux-ci au contact de l'amiante, alors qu'elle n'est pas dans la même situation que des entreprises dont les salariés étaient au contact de l'amiante. Était également évoquée la méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration de 1789.

– Le Conseil constitutionnel a déjà jugé que « *si, en règle générale, le principe d'égalité impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes* »<sup>11</sup>.

Ou, pour reprendre son considérant de synthèse sur le principe d'égalité devant la loi :

« *Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, "la loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse"; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que 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*

---

<sup>9</sup> Cette démarche est courante depuis la décision n° 2010-81 QPC du 17 décembre 2010, *M. Boubakar B. (Détenition provisoire : réserve de compétence de la chambre de l'instruction)*, cons. 3.

<sup>10</sup> Saisi de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, qui allait devenir la loi n° 2004-1370, il avait déclaré les deux articles contestés conformes à la Constitution et en avait censuré six autres comme étrangers au domaine des lois de financement de la sécurité sociale. : décision n° 2004-508 DC du 16 décembre 2004, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2005*.

<sup>11</sup> Notamment décisions n°s 2010-617 DC du 9 novembre 2010, *Loi portant réforme des retraites*, cons. 11 ; 2011-136 QPC du 17 juin 2011, *Fédération nationale des associations tutélaires et autres (Financement des diligences exceptionnelles accomplies par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs)*, cons. 9.

*l'établit ; qu'il n'en résulte pas pour autant que le principe d'égalité oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes »<sup>12</sup>*

– S'agissant du principe d'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel rappelle régulièrement « *qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : " Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés " ; que le législateur doit, pour se conformer au principe d'égalité devant les charges publiques, 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 »<sup>13</sup>.*

Dans la décision n° 2011-175 QPC, le Conseil constitutionnel a donc tout d'abord recherché quel était l'objectif du législateur ; il a relevé qu'en prévoyant cette nouvelle contribution au FCAATA, le législateur avait pour but d'assurer le financement de l'ACAATA. Le Conseil a, ensuite, constaté qu'à cette fin le législateur a mis la contribution à la charge des entreprises exploitant des établissements de fabrication de matériaux contenant de l'amiante, des établissements de flocage et de calorifugeage à l'amiante ou de construction et de réparation navales. Puis, il a jugé que le législateur s'était fondé sur un critère objectif et rationnel en rapport direct avec le but qu'il s'est assigné en retenant que, lorsque l'établissement est exploité successivement par plusieurs entreprises, la contribution est due par celle qui exploite l'établissement à la date d'admission du salarié à l'ACAATA.

Dès lors, et puisque le principe d'égalité n'oblige pas le législateur à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur n'avait pas méconnu ce principe en désignant comme redevables de la contribution les entreprises qui ont pris la succession de l'exploitant d'un établissement ayant exposé ses salariés à l'amiante, sans distinguer selon que ces entreprises ont ou non exposé elles-mêmes leurs propres salariés à ce risque. Il appartient aux juridictions compétentes d'apprécier les conditions de reprise, par les entreprises, des exploitants dont les salariés ont été exposés à l'amiante.

---

<sup>12</sup> Décision n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011, *Loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel*, cons. 27.

<sup>13</sup> Aussi bien dans le cadre du contrôle *a priori* qu'*a posteriori*, pour les impôts ou des cotisations sociales ou autres contributions. Pour des décisions récentes qui utilisent le considérant cité ou une formule voisine n°s 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 ; 2011-638 DC du 28 juillet 2011, *Loi de finances rectificative pour 2011*, cons. 17 ; 2011-148/154 QPC du 22 juillet 2011, *M. Bruno L. (Journée de solidarité)* ; 2010-622 DC du 28 décembre 2010, *Loi de finances pour 2011*, cons. 9.

## B. – L'examen des autres griefs

– Les sociétés requérantes invoquaient l'atteinte à la liberté d'entreprendre, la méconnaissance du principe de sécurité juridique et de celui de la qualité de la loi.

– Le Conseil a tout d'abord constaté que les dispositions du *a*) du paragraphe I de l'article 47 de la loi du 20 décembre 2004, qui déterminent le redevable de la contribution lorsqu'un établissement est exploité successivement par plusieurs entreprises, n'avaient pas méconnu la liberté d'entreprendre.

Il a ensuite relevé que le législateur n'avait pas porté aux situations légalement acquises une atteinte contraire à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789, puisque telle était la portée que les sociétés requérantes donnaient à leur grief tiré de l'atteinte à la sécurité juridique. La méconnaissance de la garantie des droits pouvait éventuellement provenir de l'application de la circulaire du 23 mai 2005<sup>14</sup>, mais pas de la disposition contestée.

Enfin, le Conseil a rappelé que la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité<sup>15</sup>.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution le *a*) du paragraphe I de l'article 47 de la loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005.

---

<sup>14</sup> Circulaire DSS/2C n° 2005-239 du 23 mai 2005 relative à la contribution des entreprises au FCAATA, précitée.

<sup>15</sup> Décisions n°s 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre (Indemnité temporaire de retraite outre-mer)*, cons. 9 ; 2011-134 QPC du 17 juin 2011, *Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT et autres (Réorientation professionnelle des fonctionnaires)*, cons. 26.