

Décision n° 2011-180 QPC du 13 octobre 2011

M. Jean-Luc O. et autres

(Prélèvement sur les « retraites chapeau »)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 13 juillet 2011 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur l'article L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale (CSS). Les dispositions contestées étaient relatives à la contribution due par les bénéficiaires des régimes supplémentaires de vieillesse à prestations définies, dites « retraites chapeau ».

Dans sa décision n° 2011-180 QPC du 13 octobre 2011, le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution. Dans cette affaire, le président Jean-Louis Debré a estimé devoir s'abstenir de siéger.

I. – Les dispositions contestées

A. – Le régime des retraites de l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale

Les rentes de retraite issues des régimes de « retraites chapeau » constituent un troisième, voire un quatrième « étage » de retraite, puisqu'elles s'ajoutent *a minima* aux pensions de retraite de base et de retraite complémentaire obligatoires ainsi que, le cas échéant, à une retraite supplémentaire d'entreprise mise en place à titre collectif et obligatoire.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a clarifié leur régime, qui figure désormais à l'article L. 137-11 du CSS¹.

Il s'agit des rentes versées dans le cadre des régimes de retraite à prestations définies conditionnant la constitution de droits à prestations à l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise et dont le financement n'est pas individualisable par salarié. Autrement dit, l'employeur s'engage à constituer au profit de ses salariés des droits à un complément de retraite sous forme de rente viagère, dont le montant est contractuellement fixé.

¹ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, article 115.

Dans leur conception issue de la loi de 2003, ces retraites supplémentaires présentent ainsi des caractéristiques différentes des autres retraites supplémentaires :

- les droits à la retraite sont « aléatoires » (ils sont certains dans les régimes supplémentaires) ; ils sont, en effet, conditionnés à l’achèvement de la carrière dans l’entreprise, c’est la principale caractéristique de ce régime ; il en résulte que, jusqu’à son départ à la retraite, le salarié n’a aucun droit acquis au régime mis en place dans l’entreprise ; du fait de cet aléa – l’achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l’entreprise –, le financement par l’employeur est réputé non individualisable ;
- le financement est exclusivement assuré par l’employeur ;
- le choix des bénéficiaires est laissé à l’entière discrétion de ce dernier ; de fait, ceux-ci sont souvent les cadres dirigeants et mandataires sociaux pour lesquels le dispositif vient compléter les droits acquis au titre de la retraite de base, de la retraite complémentaire et d’autres systèmes de retraite supplémentaire ;
- le bénéficiaire ne contribue pas à la constitution de cette retraite supplémentaire et n’acquies pas de cotisations sur le financement de l’employeur.

Les principales différences entre ces régimes sont retracées dans le tableau présenté au Parlement dans le cadre du rapport prévu par l’article 15 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2010 :

Caractéristiques	Régimes supplémentaires (article L. 242-1 alinéas 6 à 9, du CSS) à cotisations définies ou à prestations définies à droits certains	Retraites chapeau (article L. 137-11 du CSS) à prestations définies à droits aléatoires
Contributions patronales au financement du dispositif	Ces contributions patronales, qui sont des avantages pour le salarié car elles constituent sa retraite future, sont normalement considérées comme des salaires mais pour favoriser ce dispositif, lorsque les conditions posées à l’article L. 242-1 du CSS sont respectées, ces contributions sont exclues de l’assiette des cotisations dans une limite qui au maximum s’élève à 8 655 euros par an. Au-delà, assujettissement comme un salaire. Par ailleurs, ces sommes sont soumises au forfait social (voir détails ci-dessous).	Ces contributions sont réputées non individualisées par salarié, ce qui empêche de pouvoir les assimiler à du salaire. Partant, elles sont exclues de l’assiette des cotisations sociales. Elles sont soumises à la contribution patronale prévue à l’article L. 137-11 (voir détails ci-dessous).
Contributions salariales au financement du	Comme c’est le cas pour la retraite de base et la retraite complémentaire AGIRC-ARRCO, les salariés contribuent pour se constituer une future	Pas de contribution salariale au financement du dispositif.

Caractéristiques	Régimes supplémentaires (article L. 242-1 alinéas 6 à 9, du CSS) à cotisations définies ou à prestations définies à droits certains	Retraites chapeau (article L. 137-11 du CSS) à prestations définies à droits aléatoires
dispositif	retraite, via des cotisations salariales. En pratique, pour les retraites supplémentaires, les salariés participent à double titre à la constitution de leur retraite : – versement salarial (qui complète le versement employeur) ; – CSG CRDS (et éventuellement cotisations salariales au-delà de 5 % de cinq fois le plafond annuel de la sécurité sociale) à la charge du salarié sur le versement de l'employeur.	
Couverture des salariés	Le régime est : – collectif : il doit concerner l'ensemble des salariés ou une catégorie objective de salariés (ex : tous les cadres) ; – obligatoire : les salariés sont tenus de participer au financement du dispositif, sauf exceptions.	Du point de vue des règles de la sécurité sociale, le choix des bénéficiaires peut être à la discrétion de l'employeur, qui n'est pas tenu de déterminer une catégorie objective de salariés.
Mode d'institution	Selon les règles de la négociation collective en application de l'article L. 911-1 CSS : par accord collectif (de branche, d'entreprise ou d'établissement), par référendum ou par décision unilatérale de l'employeur.	L'article L. 137-11 du CSS ne précise pas. Il peut être instauré par les mêmes voies que celles prévues au L. 911-1 (ce qui est le cas dans la majorité des régimes) ou simplement figurer dans le contrat de travail.
Transférabilité des droits	Garantie. Les droits sont portables d'une entreprise à l'autre.	Le caractère aléatoire et non individualisable rend impossible la transférabilité des droits.
Caractère des droits	Certain. Les droits sont acquis.	Aléatoire. Les droits sont conditionnés à l'achèvement de la carrière du salarié dans l'entreprise.
Modalités de la garantie	– À cotisations définies : l'employeur s'engage à verser des cotisations régulières à un organisme gestionnaire, cotisations qui, augmentées du revenu de leur placement, seront versées sous forme de rentes aux salariés retraités. – À prestations définies : L'employeur s'engage sur le montant ou garantit le niveau des prestations définies par le régime, le plus souvent en fonction du salaire et de l'ancienneté du salarié.	À prestations définies uniquement.
Mode de gestion	Externe à l'entreprise. Le dispositif est obligatoirement géré par un organisme habilité : société d'assurance, mutuelle, institution de prévoyance.	Externe ou interne à l'entreprise. En cas de gestion externalisée, il convient de distinguer 2 phases : – pour les actifs, l'employeur souscrit à l'assureur un fonds collectif, visant à couvrir les engagements, en moyenne. De par l'aléa créé par le calcul des droits et la condition de présence, le régime n'est en effet pas strictement « assurable » ; – au moment du départ à la retraite du salarié, généralement, la valeur de l'engagement viager de la rente est transférée du fonds des actifs vers un fonds des retraités (contrat

Caractéristiques	Régimes supplémentaires (article L. 242-1 alinéas 6 à 9, du CSS) à cotisations définies ou à prestations définies à droits certains	Retraites chapeau (article L. 137-11 du CSS) à prestations définies à droits aléatoires
		d'assurance).
Régime fiscal	Les contributions des employeurs sont déductibles du bénéfice de l'entreprise et exonérées d'impôt sur le revenu pour les bénéficiaires. Les contributions des salariés sont déductibles dans certaines limites des traitements et salaires pour le calcul de l'impôt sur le revenu.	Les sommes consacrées par l'employeur pour le financement de ces régimes sont déductibles du bénéfice de l'entreprise.

Les contributions des employeurs aux régimes de retraite supplémentaire bénéficient d'une exonération de cotisations sociales mais cette exonération est plafonnée. Elles sont, par ailleurs, soumises à la contribution sociale généralisée (CSG), à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et au forfait social².

Les contributions des employeurs au financement de ces régimes de « retraites chapeau » sont exonérées, sans plafond, de cotisations sociales mais aussi de CSG/CRDS et de forfait social.

En contrepartie, la loi de 2003 a instauré une contribution spécifique à la charge de l'employeur. Celle-ci est calculée par l'application d'un taux compris entre 6 % et 12 % en fonction du choix de l'employeur sur le mode de prélèvement :

- soit sur les rentes versées aux bénéficiaires pour la partie excédant un tiers du plafond de la sécurité sociale, au taux de 8 % ;
- soit sur les primes versées à un organisme d'assurance, une institution de prévoyance ou une mutuelle, au taux de 6 % ;
- soit sur la partie de la dotation aux provisions ou du montant des engagements mentionnés au bilan en cas de gestion interne à l'entreprise, au taux de 12 %.

² La loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009, dans son article 13, a instauré une contribution de 2 % à la charge de l'employeur dite « forfait social » qui concerne, sauf exceptions, les éléments de rémunération qui sont exonérés de cotisations de sécurité sociale (article L. 242-1 du CSS) tout en étant assujettis à la CSG (article L. 136-1), ce qui recouvre principalement les sommes versées au titre de l'épargne salariale. La LFSS pour 2011, dans son article 16, a porté le taux du forfait social de 4 % à 6 % (article L. 137-16 du CSS).

Le produit de la contribution est affecté au fonds de solidarité vieillesse (FSV), chargé de financer les avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale³.

Dans le cadre de la politique de révision des exemptions d'assiette, préconisée aussi bien par les commissions parlementaires que par la Cour des comptes, la LFSS pour 2010⁴ a doublé les prélèvements patronaux faisant passer les trois taux de 8 % à 16 % pour les rentes liquidées à compter du 1^{er} janvier 2010, de 6 % à 12 % pour les primes versées à un assureur et de 12 % à 24 % pour dotations aux provisions constituées dans le cas d'une gestion en interne.

Les régimes de retraite visés à l'article L. 137-11 sont ainsi caractérisés, d'une part, par des garanties pour leurs potentiels bénéficiaires (notamment en termes de prévisibilité et de portabilité des droits) moins favorables que pour les bénéficiaires des autres régimes de retraites supplémentaires, et, d'autre part, par l'absence de prélèvements sociaux.

Les mesures introduites par la LFSS pour 2011, créant une contribution à la charge du bénéficiaire des rentes de « retraite chapeau », ont vocation à « compenser » cette situation.

B. – L'institution d'une contribution à la charge des bénéficiaires

Ainsi, les dispositions contestées créent une contribution nouvelle à la charge des bénéficiaires d'un certain type de rente de retraite qui met fin à l'exonération totale dont ils bénéficiaient jusqu'alors. Le produit de cette contribution à la charge des bénéficiaires est affecté, comme celui de la contribution patronale, au FSV.

C'est dans le cadre de la réforme des retraites⁵ que la LFSS pour 2011⁶, dans son article 10, a pris deux mesures :

– d'une part, du côté de l'employeur, elle a supprimé l'abattement forfaitaire sur les rentes applicable lorsque celui-ci a opté pour le paiement de la contribution à

³ Minimum vieillesse, majorations de pensions pour enfants élevés et pour conjoint à charge pour les salariés agricoles, l'ORGANIC, la CANCAVA et le régime des exploitants agricoles, validations pour la retraite des périodes de chômage et de préretraite du régime général et du régime des salariés agricoles, des périodes de préretraite et de chômage indemnisées par l'État dans les régimes complémentaires de retraite (ARRCO et AGIRC) et du volontariat civil, validations gratuites de trimestres au titre des périodes d'arrêt de travail (maladie, maternité, accidents du travail, maladies professionnelles et invalidité).

⁴ Loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010, article 15.

⁵ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

⁶ Loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011.

la sortie⁷. Ainsi, la contribution patronale est due au premier euro sur les rentes versées.

– d'autre part, du côté des bénéficiaires, elle a institué une contribution sur les rentes qui leur sont versées.

Cette dernière contribution, contestée en l'espèce, est définie selon les modalités suivantes :

– ne sont soumises à contribution que les rentes supérieures à 400 euros par mois ;

– le taux est de 7 % pour les rentes dont la valeur mensuelle est comprise entre 400 euros et 600 euros par mois ;

– le taux est de 14 % pour les rentes dont la valeur est supérieure à 600 euros par mois ;

– ces valeurs sont revalorisées chaque année en fonction de l'évolution du plafond défini à l'article L. 241-3 du CSS et arrondies selon les règles définies à l'article L. 130-1 ;

– la contribution est précomptée et versée par les organismes débiteurs des rentes et recouvrée et contrôlée dans les mêmes conditions que la contribution mentionnée à l'article L. 136-1 due sur ces rentes.

L'article 16 de la loi de finances pour 2011, adopté à l'initiative de la commission des finances du Sénat⁸, a introduit une progressivité dans le prélèvement selon des modalités distinctes en fonction de la date de liquidation des droits à la retraite.

Ainsi, il a modifié le régime de cette contribution en créant un régime spécifique pour les retraites liquidées avant le 1^{er} janvier 2011 avec :

– un abattement sur les 500 premiers euros ;

– une élévation de 400 à 500 euros du seuil d'entrée dans la première tranche ;

– une élévation de 600 à 1 000 euros du seuil de la seconde tranche.

⁷ L'abattement n'existait pas lorsque la contribution est payée à l'entrée.

⁸ Amendement n° I-453 présenté par Philippe Marini, examiné lors de la séance du Sénat du 19 novembre 2010.

Depuis lors, deux régimes doivent donc être distingués :

– pour les rentes versées au titre des retraites liquidées avant le 1^{er} janvier 2011 la contribution est due sur la part qui excède 500 euros par mois ; son taux est de 7 % pour les rentes mensuelles entre 500 et 1 000 euros et de 14 % pour celles qui sont supérieures à 1 000 euros ;

– pour les rentes versées au titre des retraites liquidées à compter du 1^{er} janvier 2011, la contribution est due pour les rentes mensuelles supérieures à 400 euros par mois ; le taux est de 7 % pour les rentes mensuelles entre 400 et 600 euros et de 14 % pour les rentes supérieures à 600 euros par mois.

Taux de la contribution sur les « retraites chapeau »

Date de liquidation de la retraite	Avant le 1 ^{er} janvier 2011 (avec un abattement de 500 euros)		À compter du 1 ^{er} janvier 2011 (due sur le 1 ^{er} euro)	
	500 < x < 1 000	x > 1 000	400 < x < 600	x > 600
Rente mensuelle (x en euros)	500 < x < 1 000	x > 1 000	400 < x < 600	x > 600
Taux contribution	7 %	14 %	7 %	14 %

II.– La constitutionnalité de l'article L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale

A. – Les griefs

M. O. a posé sa QPC à l'occasion de sa demande présentée devant le Conseil d'État tendant à l'annulation du paragraphe 2.3 intitulé « *contribution à la charge du bénéficiaire* » de la circulaire n° 2011-0000039 du 29 mars 2011 du directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Selon lui, l'article contesté portait atteinte aux principes d'égalité devant l'impôt et d'égalité devant les charges publiques en ce qu'il ne prend pas en compte l'ensemble des facultés contributives de la personne assujettie. Il aurait porté également atteinte à des situations légalement acquises sans motif d'intérêt général, en violation de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. En instituant des effets de seuil, c'est-à-dire en instituant une échelle de taxation exclusivement fondée sur le niveau de la rente mensuelle sans ventilation des taux par tranches, il porterait enfin atteinte au principe d'égalité.

C'est ce dernier grief que le Conseil d'État a estimé suffisamment sérieux pour renvoyer la QPC au Conseil constitutionnel.

Pour leur part, l'Association de défense des retraites supplémentaires d'entreprise (ADRESE), MM. Jean-Claude A. et Alain V. ont, à l'occasion d'un recours tendant à l'annulation de la même circulaire, posé la même QPC au Conseil d'État. Selon eux, l'article L. 317-11-1 méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques en ne prenant pas en compte la composition du foyer et porte atteinte à des situations légalement acquises.

B. – Le respect du principe d'égalité

1. – Les dispositions constitutionnelles de référence

Sur le principe d'égalité devant la loi garanti par l'article 6 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel juge de façon constante que ce principe « *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* »⁹.

Sur le principe d'égalité devant les charges publiques énoncé par l'article 13 de la Déclaration de 1789, le Conseil juge « *que, d'une part, le principe ainsi énoncé n'interdit pas au législateur de mettre à la charge d'une ou plusieurs catégories socioprofessionnelles déterminées une certaine aide à une ou à plusieurs autres catégories socioprofessionnelles ; que, d'autre part, en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'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 ; que, pour l'application du principe d'égalité devant l'impôt, la situation des redevables s'apprécie au regard de chaque imposition prise isolément ; que, dans chaque cas, le législateur doit, pour se conformer au principe d'égalité devant les charges publiques, fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »¹⁰.

⁹ Par exemple, décision n° 2011-159 QPC du 5 août 2011, *Mme Elke B. et autres (Droit de prélèvement dans la succession d'un héritier français)*, cons. 3.

¹⁰ Pour une application récente, décision n° 2011-148/154 QPC du 22 juillet 2011, *M. Bruno L. et autres (Journée de solidarité)*, cons. 19.

Dans sa décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a censuré la minoration de la CSG des ménages percevant les salaires inférieurs à 1,4 SMIC au motif qu'elle ne prenait pas en compte l'ensemble de leurs facultés contributives en raison notamment de l'absence de prise en compte de la charge de famille, eu égard à l'objectif poursuivi, qui consistait à lutter contre les trappes à inactivité. Le dispositif créait une rupture de l'égalité devant l'impôt, dès lors qu'il ne tenait compte « *ni des revenus des contribuables autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge de celui-ci* »¹¹.

Mais, ce raisonnement ne saurait être transposé à toute contribution sociale. Dans sa décision relative à l'article 1^{er} de la loi TEPA¹², le Conseil constitutionnel a refusé de censurer le fait que l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires ne tienne compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni de ceux des personnes à charge au sein de celui-ci¹³. Il était précisé dans le commentaire aux *Cahiers* : « *S'agissant de la contribution sociale généralisée, la décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 invoquée par les requérants, qui avait censuré l'article 3 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, n'était pas transposable à l'allègement de cotisation salariale sur les heures supplémentaires. À l'époque, le législateur avait entendu instituer une exonération générale de CSG sur les bas salaires. La finalité de cette exonération, au bénéfice des revenus les plus modestes, impliquait que soit pris en compte l'ensemble de leurs facultés contributives.*

« *Or l'allègement de CSG, auquel le dispositif de l'article 1^{er} a pour effet d'aboutir, a une portée limitée précisément circonscrite aux heures supplémentaires. Dès lors, ce grief ne pouvait qu'être écarté.* »¹⁴

S'agissant des effets de seuil, le Conseil constitutionnel a déjà jugé, dans sa décision relative à la loi portant création d'une couverture maladie universelle (CMU) : « *Considérant, (...) s'agissant de la couverture complémentaire sur critère de ressources (...), que le législateur a choisi d'instituer au profit de ses bénéficiaires, compte tenu de la faiblesse de leurs ressources et de la situation de précarité qui en résulte, une prise en charge intégrale des dépenses de santé et une dispense d'avance de frais (...); que le choix d'un plafond de ressources, pour déterminer les bénéficiaires d'un tel régime, est en rapport avec l'objet de la loi; qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de rechercher si les*

¹¹ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2011*, cons. 9.

¹² Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

¹³ Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, *Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat*, cons. 11 à 17.

¹⁴ Commentaire de la décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007 précitée.

objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées ; qu'en l'espèce, en raison tout à la fois des options prises, du fait que la protection instituée par la loi porte sur des prestations en nature et non en espèces, du fait que ces prestations ont un caractère non contributif, et eu égard aux difficultés auxquelles se heurterait en conséquence l'institution d'un mécanisme de lissage des effets de seuil, le législateur ne peut être regardé comme ayant méconnu le principe d'égalité »¹⁵.

Il a également jugé, en matière fiscale, « qu'en instituant un abattement sur certains revenus de capitaux mobiliers, en particulier ceux correspondant à des dividendes d'actions émises en France, le législateur a principalement entendu encourager l'acquisition de valeurs mobilières par de nouveaux épargnants ; qu'il lui était loisible, au regard de cet objectif, de supprimer cet avantage fiscal pour les contribuables dont le revenu net imposable excède le montant mentionné à la dernière tranche du barème de l'impôt sur le revenu ; que, loin de méconnaître l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, une telle limitation du champ d'application des abattements en cause permet de mieux prendre en compte les facultés contributives des redevables concernés ; que, par suite, l'article 3, dont les effets de seuil ne sont pas excessifs, est conforme à la Constitution »¹⁶.

Selon la même logique, dans sa décision sur la LFSS pour 1999, le Conseil a jugé « qu'en exonérant de la contribution contestée les entreprises ayant signé et respecté une convention avec le comité économique du médicament, le législateur a entendu favoriser celles des entreprises exploitant des spécialités pharmaceutiques qui se sont contractuellement engagées dans une politique de modération des prix de vente des médicaments remboursables qu'elles exploitent et de maîtrise de leurs coûts de promotion ; qu'une telle exonération repose sur des critères objectifs et rationnels au regard du double objectif de contribution des entreprises exploitant des spécialités pharmaceutiques au financement de l'assurance maladie et de modération de la progression des dépenses pharmaceutiques que s'est assigné le législateur ; que l'assiette de cette contribution, constituée par le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France sur les médicaments remboursables, qui reflète la part prise par les entreprises concernées dans les dépenses d'assurance maladie, satisfait également à cette exigence d'objectivité et de rationalité ; que ni la progressivité de la contribution contestée, ni ses effets de seuil ne sont excessifs au regard de la nécessaire prise en compte des facultés contributives de chacun,

¹⁵ Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 10.

¹⁶ Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances pour 2001*, cons. 5.

telle qu'elle résulte de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen »¹⁷.

2. – L'application à l'espèce

En instituant la contribution contestée, le législateur a entendu faire participer les bénéficiaires des « retraites chapeau », qui en étaient exonérés jusque-là, au financement des dépenses de solidarité pour les retraites, prises en charge par le FSV.

La disposition attaquée, en ne prévoyant de s'appliquer qu'aux personnes bénéficiaires de rentes, opère, entre ceux-ci et les bénéficiaires de rentes de retraite supplémentaire en général, une différence de traitement qui résulte d'une différence de situation : dans tous les autres régimes de retraite supplémentaire, les salariés contribuent de façon échelonnée à la constitution de leur rente pour obtenir un montant de retraite supplémentaire certain et cotisent sur la base de leur contribution ; dans le régime des « retraites chapeau », les salariés ne contribuent pas à la constitution de leur rente puisqu'ils ne versent aucune cotisation s'y rapportant.

Le dispositif contesté a été jugé conforme au principe d'égalité devant les charges publiques :

- les salariés bénéficiant du système de « retraites chapeau », à rente aléatoire, doivent s'acquitter, à l'instar des salariés des autres régimes, d'une contribution au financement de la « partie solidarité » du système de retraites ;
- le critère retenu, le montant de la rente effectivement versée, est objectif – le montant est connu – et rationnel – une contribution assise sur la rente est rationnellement assise sur le montant de celle-ci ;
- il est en rapport direct avec l'objet de la loi qui est de faire participer les bénéficiaires d'une retraite de l'article L. 137-11 au financement des retraites et réduire la différence de charges supportées par les bénéficiaires des différents systèmes de retraite supplémentaire.

Le législateur conserve une liberté d'appréciation pour choisir les moyens d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. Il lui appartient 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

¹⁷ Décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999*, cons. 26.

contributives¹⁸. De ce point de vue, l'absence de prise en compte de la situation familiale, dans l'espèce, ne soulève pas de difficulté. Il a pris en compte les facultés contributives des bénéficiaires à la fois en adoptant un mécanisme d'abattement ou d'exonération et en instituant deux ou trois tranches.

Quant aux effets de seuil, indéniables, ils appartiennent à la marge de manœuvre que le Conseil constitutionnel reconnaît au législateur dans la détermination des moyens destinés à atteindre les objectifs que ce dernier fixe : le financement des dépenses de solidarité vieillesse autorise le législateur à instituer une contribution sociale progressive, distincte en fonction des capacités contributives globales des assujettis et qui ne tiennent pas compte des ressources autres que celles qui sont l'objet du prélèvement.

Le choix du taux maximum, qui s'apparente au taux global qui pèse sur les bénéficiaires des retraites supplémentaires « classiques » (CSG+ CRDS+forfait social), n'est pas constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation. Dans cette perspective, l'existence d'un taux réduit de 7 % apparaît comme apportant un avantage comparatif pour ceux qui percevront une rente moyenne (inférieure à 1 000 euros).

Les griefs tirés de la violation des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 ont donc été écartés.

C. – Le respect de l'article 16 de la Déclaration de 1789

Le paiement des cotisations ne confère aucun droit acquis et seule la liquidation confère à ce droit un caractère définitif. Le principe d'intangibilité des droits liquidés n'est pas un principe constitutionnel : « *Aucune règle ni aucun principe constitutionnel ne garantit "l'intangibilité des droits à retraite liquidés"*. »¹⁹

Mais, surtout, dans les régimes de « retraites chapeau », aucun droit n'a été objectivement constitué par le bénéficiaire, d'une part, parce qu'il n'a pas contribué au financement de ce régime et, d'autre part, parce que le versement de la rente résulte de l'accomplissement d'un aléa, celui de l'achèvement de la carrière au sein de l'entreprise.

Enfin, les principes constitutionnels applicables en matière de contributions sociale ou fiscale ne pouvaient être confondus avec ceux qui régissent

¹⁸ Décision n° 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, *Association Sportive Football Club de Metz (Taxe sur les salaires)*, cons. 8.

¹⁹ Décision n° 94-348 DC du 3 août 1994, *Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92/49 et n° 92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du conseil des communautés européennes*, cons. 14.

l'application de dispositions législatives nouvelles aux situations contractuelles en cours : la jurisprudence portant sur les atteintes aux droits acquis en matière de contrat de travail n'était pas transposable au cas d'espèce. Rien n'interdit au législateur de revenir sur des avantages fiscaux ou sociaux qu'il a accordés. Le Conseil constitutionnel a déjà jugé, dans sa décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983 relative à la loi de finances pour 1984, qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit à la loi de revenir sur une exonération fiscale acquise sous l'empire d'une loi antérieure ou d'en réduire la durée. Dans cette espèce, l'article 14-1 de la loi déférée avait mis fin à une exonération fiscale en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties (cons. 3).

Le grief tiré de la violation de l'article 16 de la Déclaration de 1789 a donc également été écarté et l'article L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale jugé conforme à la Constitution.