

Décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012

Fédération de l'énergie et des mines – Force ouvrière (FNEM FO)

(Régimes spéciaux de sécurité sociale)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 4 avril 2012 par le Conseil d'État (décision n° 353781 du 4 avril 2012) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la Fédération de l'énergie et des mines Force ouvrière (FNEM FO) portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale (CSS).

Par sa décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution.

I. – Dispositions contestées

Aux termes de l'article L. 711-1 du CSS : « *Parmi celles jouissant déjà d'un régime spécial le 6 octobre 1945, demeurent provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale, les branches d'activités ou entreprises énumérées par un décret en Conseil d'État.*

« *Des décrets établissent pour chaque branche d'activité ou entreprises mentionnées à l'alinéa précédent une organisation de sécurité sociale dotée de l'ensemble des attributions définies à l'article L. 111-1. Cette organisation peut comporter l'intervention de l'organisation générale de la sécurité sociale pour une partie des prestations* ».

A. – Historique

1. – Les dispositions contestées ont trait aux régimes spéciaux de la sécurité sociale qui, pour reprendre la présentation qu'en font les auteurs de l'ouvrage *Droit de la sécurité sociale*¹, « *concernent un certain nombre de professions qui bénéficiaient d'une protection dès avant l'institution d'un régime général d'assurances sociales en 1930 : créés originellement soit à l'initiative des travailleurs (sociétés de secours mutuels et institutions de prévoyance), soit à*

¹ Jean-Jacques Dupeyroux, Michel Borgetto, Robert Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 2011 (17^{ème} édition), p. 895.

l'initiative des employeurs, publics ou privés, qui désiraient s'attacher ces populations pour des raisons d'intérêt général ou liées à l'intérêt de l'entreprise, ces régimes parvinrent à se maintenir en 1945 malgré les intentions initiales des promoteurs de la sécurité sociale qui entendaient regrouper l'ensemble des salariés dans le champ d'application du régime général ».

Pour le régime des mines, souvent présenté comme le plus ancien des régimes spéciaux, Henri IV a, par un édit de 1604, imposé aux propriétaires de mines de remettre un trentième des produits extraits à leur trésorier afin d'ouvrir un crédit permettant que *« les pauvres blessés soient secourus gratuitement et, par cet exemple de charité, les autres plus encouragés au travail desdites mines »*. La loi du 29 juin 1894 institua un véritable régime de prévoyance obligatoire par capitalisation en faveur des mineurs², modifié par la loi du 25 février 1914 en ce qui concerne l'assurance vieillesse.

2. – L'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale prévoyait, en son article 17 :

« Restent soumises au régime de leur statut actuel les professions agricoles et forestières.

« Sont provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale les branches d'activité ou entreprises énumérées par le règlement général d'administration publique parmi celles jouissant déjà d'un régime spécial.

« Des décrets établiront pour chaque branche d'activité ou entreprises visées à l'alinéa précédent une organisation de sécurité sociale dotée de l'ensemble des attributions définies à l'article 1^{er} ci-dessus. Cette organisation peut comporter l'intervention de l'organisation générale de la sécurité sociale pour une partie des prestations ».

Cette ordonnance, qui traitait de l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale, a été publiée au *Journal officiel* du 6 octobre 1945³, date de référence qui figure dans l'article L. 711-1 du CSS.

La loi n° 46-1146 du 22 mai 1946 portant généralisation de la sécurité sociale relative, pour l'essentiel, au régime des cotisations et prestations, précisait dans son article 29 : *« Par dérogation aux dispositions de la présente loi, les personnels des branches d'activité ou d'entreprises prévues au deuxième alinéa de l'article 17 de l'ordonnance du 4 octobre 1945 demeurent provisoirement soumis aux dispositions législatives ou réglementaires fixant leur régime propre de sécurité sociale »*⁴.

² Loi du 29 juin 1894 sur les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs.

³ *JO*, p. 6280.

⁴ *JO*, p. 4475.

L'article 61 du décret n° 46-1378 du 8 juin 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale⁵ énumérait, quant à lui, les administrations, collectivités, activités, entreprises ou services qui restaient « *soumis à une organisation spéciale de sécurité sociale, s'ils jouissent déjà d'un régime spécial au titre de l'une ou plusieurs des législations de sécurité sociale* ». Étaient notamment visées « *les entreprises minières ou assimilées définies par la législation spéciale de la sécurité sociale dans les mines* ». Ce régime spécial est fixé par le décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines⁶.

Sur le fondement des lois n° 54-809 du 14 août 1954 autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social⁷ et n° 55-349 du 2 avril 1955 accordant au Gouvernement des pouvoirs spéciaux en matière économique, sociale et fiscale⁸ ainsi que du décret n° 55-601 du 20 mai 1955 relatif à la procédure de codification des textes législatifs concernant les voies navigables et la navigation intérieure, les ports maritimes, l'industrie cinématographique, le travail, la sécurité sociale, la famille et l'aide sociale⁹, a été pris le décret n° 56-1279 du 10 décembre 1956 portant codification des textes législatifs concernant la sécurité sociale.

Aux termes de l'article 3 du CSS alors adopté :

« Parmi celles jouissant déjà d'un régime spécial, le 6 octobre 1945, demeurent provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale, les branches d'activité ou entreprises énumérées par règlement d'administration publique.

« Des décrets établissent pour chaque branche d'activité ou entreprises visées à l'alinéa précédent une organisation de sécurité sociale dotée de l'ensemble des attributions définies à l'article 1^{er}. Cette organisation peut comporter l'intervention de l'organisation générale de la sécurité sociale pour une partie des prestations.

« Les administrateurs des organismes de sécurité sociale relevant des régimes spéciaux sont désignés par voie d'élection à la représentation proportionnelle suivant les modalités définies pour chacun de ces régimes ».

⁵ JO, 9 juin 1946, p. 5106.

⁶ JO, 3 décembre 1946, p. 10265.

⁷ JO, 15 août 1954, p. 7858.

⁸ JO, 3 avril 1955, p. 3289.

⁹ JO, 22 mai 1955, p. 5133.

Le décret n° 85-1353 du 17 décembre 1985 relatif au code de la sécurité sociale ayant opéré une nouvelle codification, les dispositions qui figuraient dans l'article 3 sont reprises dans l'article L. 711-1.

L'article 1^{er} de la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social a conféré force de loi aux dispositions contenues dans la partie législative du code de la sécurité sociale annexée au décret n° 85-1353 du 17 décembre 1985, ensuite modifiées. Saisi de cette loi, plus particulièrement de son article 89 sur les retenues pour absence de service fait, le Conseil constitutionnel a déclaré certaines dispositions de cet article contraires à la Constitution et jugé que « *les autres dispositions de la loi portant diverses mesures d'ordre social ne sont pas contraires à la Constitution* »¹⁰. Mais les dispositions contestées de l'article L. 711-1 n'ont pas été déclarées conformes dans les motifs et le dispositif de la décision du Conseil constitutionnel, pour reprendre l'expression figurant dans l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Le Conseil n'a donc pas « *spécialement examiné* »¹¹ cet article.

Enfin, la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 a supprimé le dernier alinéa de l'article L. 711-1 relatif à l'élection des administrateurs des organismes de sécurité sociale relevant des régimes spéciaux.

B. – Contexte

1. – La FNEM FO a contesté devant le Conseil d'État le décret n° 2011-1034 du 30 août 2011 relatif au régime spécial de sécurité sociale dans les mines¹² qui modifie le décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines. Ce décret du 30 août 2011 vise à préparer le transfert des activités du régime à la branche maladie du régime général avant fin 2013. Le régime spécial des mines¹³, déficitaire de 148,1 millions d'euros en 2011, a en effet été mis en extinction depuis le 1^{er} septembre 2010, seuls ses ressortissants affiliés avant cette date pouvant prétendre au bénéfice du régime¹⁴.

¹⁰ Décision n° 87-230 DC du 28 juillet 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*.

¹¹ Décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres (Concours de l'État au financement par les départements du RMI, du RMA et du RSA)*, cons. 17 et 18, Décision n° 2011-125 QPC du 6 mai 2011, *M. Abderrahmane L. (Défèrement devant le procureur de la République)*, cons. 10.

¹² *JO*, 31 août 2011, p. 14680.

¹³ Ce régime comptait, au 1^{er} juillet 2011, 168 504 bénéficiaires pour la branche maladie et accidents du travail et 316 612 bénéficiaires pour la branche vieillesse, pour un nombre total de cotisants légèrement supérieur à 4 000.

¹⁴ Décrets n°s 2010-975 du 27 août 2010 modifiant le décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines et 2010-976 du 27 août 2010 relatif au régime spécial de la sécurité sociale dans les mines.

À l'appui de sa requête tendant à l'annulation du décret du 30 août 2011, la FNEM FO a soulevé une QPC portant sur l'article L. 711-1 du CSS, en faisant valoir :

– que cette disposition est entachée d'incompétence négative dans la mesure où, alors qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution de 1958 « *la loi détermine les principes fondamentaux (...) du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale* », la délégation de pouvoirs consentie par l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale au pouvoir réglementaire n'est encadrée ni par ce texte, ni par aucune autre disposition législative ;

– que cette incompétence négative affecte les droits et libertés garantis par la Constitution, en particulier les droits résultant du onzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 et de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

Le Conseil d'État a renvoyé la QPC de la FNEM FO en estimant que « *le moyen tiré de ce qu'elles (les dispositions de l'article L. 711-1 CSS) portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution en ce qu'elles méconnaissent la compétence confiée au législateur par l'article 34 de la Constitution alors qu'elles affectent, notamment les droits énoncés au onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

La Fédération nationale des Syndicats des salariés des mines et de l'énergie CGT (appelée également Fédération Nationale des Mines et de l'Énergie – CGT), qui avait aussi soulevé une QPC devant le Conseil d'État à l'occasion de son recours contre le décret n° 2011-1034 du 30 août 2011, a présenté des observations en intervention devant le Conseil constitutionnel.

Le Conseil d'État avait déjà eu l'occasion de statuer sur le moyen tiré de l'incompétence du pouvoir réglementaire pour modifier des dispositions du décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946. Saisi par la Fédération nationale des syndicats des salariés des mines et de l'énergie CGT, ainsi que par le comité d'entreprise de la Société de secours minière du Nord d'un recours en annulation du décret n° 2004-1172 du 2 novembre 2004 modifiant le décret n° 46-2769, il avait tiré les conséquences de l'intervention d'une loi autorisant le gouvernement à intervenir, le cas échéant, dans le domaine réservé à la loi par l'article 34 de la Constitution, en jugeant :

« *Considérant que les dispositions de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale (...) sont issues de la codification, par le décret du 17 décembre 1985, de l'article 17 de l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, lequel avait donné au pouvoir réglementaire une large*

habilitation en vue de définir par décret les règles applicables aux régimes spéciaux de sécurité sociale ; que la loi du 30 juillet 1987, qui a abrogé les dispositions de l'ordonnance du 4 octobre 1945 et donné force de loi à la partie législative du code de la sécurité sociale annexée au décret du 17 décembre 1985, a confirmé l'habilitation donnée au gouvernement par cette ordonnance, autorisant celui-ci à intervenir, le cas échéant, dans le domaine réservé à la loi par l'article 34 de la Constitution ; que les requérants ne peuvent utilement faire valoir devant le juge administratif que l'habilitation ainsi donnée au pouvoir réglementaire aurait un caractère trop imprécis ; que, par suite, le moyen tiré de ce que l'auteur du décret attaqué aurait excédé sa compétence en édictant des dispositions relevant du domaine de la loi doit être écarté »¹⁵.

2. – Le litige à l'origine de la présente QPC ne concernait que le régime spécial des mines mais la question posée allait bien au-delà de ce seul régime compte tenu de la rédaction de l'article L. 711-1 contesté : *« Parmi celles jouissant déjà d'un régime spécial le 6 octobre 1945, demeurent provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale, les branches d'activités ou entreprises énumérées par un décret en Conseil d'État. »* Le second alinéa de cet article renvoie à des décrets le soin d'établir pour chaque branche d'activité ou entreprises mentionnées à l'alinéa précédent une organisation de sécurité sociale dotée de l'ensemble des attributions définies à l'article L. 111-1.

Aux termes de l'article R. 711-1 du CSS, dont les dispositions sont issues du décret n° 46-1378 du 8 juin 1946 précité : *« Restent soumis à une organisation spéciale de sécurité sociale, si leurs ressortissants jouissent déjà d'un régime spécial au titre de l'une ou de plusieurs des législations de sécurité sociale :*

« 1°) les administrations, services, offices, établissements publics de l'État, les établissements industriels de l'État et l'Imprimerie Nationale, pour les fonctionnaires, les magistrats et les ouvriers de l'État ;

« 2°) les régions, les départements et communes ;

« 3°) les établissements publics départementaux et communaux n'ayant pas le caractère industriel ou commercial ;

« 4°) les activités qui entraînent l'affiliation au régime d'assurance des marins français institué par le décret-loi du 17 juin 1938 modifié ;

¹⁵ CE, 6 septembre 2006, *Fédération nationale des syndicats des salariés des mines et de l'énergie CGT – Comité d'entreprise de la société de secours minière du nord*, n°s 276075, 276155 ; voir aussi, du même jour : *Union des familles en Europe*, n° 277752, à propos du régime spécial des fonctionnaires. S'agissant du régime spécial du personnel des industries électriques et gazières : CE, Assemblée, 10 juillet 1996, *U.R.S.S.A.F. de la Haute-Garonne*, n° 131678.

« 5°) *les entreprises minières et les entreprises assimilées, définies par le décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946, à l'exclusion des activités se rapportant à la recherche ou à l'exploitation des hydrocarbures liquides ou gazeux ;*

« 6°) *la société nationale des chemins de fer français ;*

« 7°) *les chemins de fer d'intérêt général secondaire et d'intérêt local et les tramways ;*

« 8°) *les exploitations de production, de transport et de distribution d'énergie électrique et de gaz ;*

« 9°) *la Banque de France ;*

« 10°) *le Théâtre national de l'Opéra de Paris et la Comédie Française ».*

Cette liste correspond à plus d'une centaine de régimes spéciaux, certains ayant plus de 20 000 cotisants (fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales) quand d'autres n'ont que des effectifs réduits, voire n'ont même plus de cotisants. La place des régimes spéciaux au sein du système de sécurité sociale est importante, puisqu'ils prennent en charge près de 5 millions de personnes.

L'article contesté ne concernait, toutefois, que les régimes spéciaux au sens strict et pas l'ensemble des régimes particuliers qui ne sont pas dans le régime général, au nombre desquels on compte également le régime agricole (des salariés et non-salariés) régi par les dispositions du titre II du code rural et de la pêche maritime¹⁶ et le régime des travailleurs indépendants des professions non agricoles (ou régime social des indépendants), qui recouvre les professions artisanales, industrielles et commerciales, ainsi que les professions libérales¹⁷.

II. – Examen de constitutionnalité des dispositions contestées

Le grief de la requérante était essentiellement tiré de l'incompétence négative du législateur, cette incompétence affectant, selon elle, les droits et libertés garantis par la Constitution.

¹⁶ Notamment, article L. 722-1 à L. 722-19 du code rural et de la pêche maritime pour les personnes non salariées des professions agricoles et article L. 722-20 à L. 722-31 pour les personnes salariées des professions agricoles.

¹⁷ Articles L. 611-1 et s. du CSS.

A. La jurisprudence constitutionnelle

1. – L'article 34 de la Constitution dispose : « *La loi détermine les principes fondamentaux : (...) – du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale* ».

– Tout d'abord l'existence même de régimes particuliers, ou leur création, doit être rangée au nombre de ces principes fondamentaux.

Le Conseil constitutionnel en a jugé ainsi à propos de dispositions de l'ordonnance n° 58-1383 du 31 décembre 1958 modifiant la loi du 12 avril 1941 déterminant le régime des pensions de retraite des marins français de commerce, de pêche ou de plaisance et des agents du service général à bord des navires, qui fait partie des régimes spéciaux : « *Considérant (...) qu'il y a lieu de ranger au nombre des principes fondamentaux de la sécurité sociale, et qui comme tels relèvent du domaine de la loi, l'existence même d'un régime particulier aux marins du commerce (...)* »¹⁸.

Il a également jugé, à propos de la mutualité sociale agricole, qui n'est pas un régime spécial mais un régime autonome : « *qu'il y a lieu de ranger au nombre des principes fondamentaux de la Sécurité sociale, et qui, comme tels, relèvent du domaine de la loi, l'existence d'un régime particulier de mutualité sociale agricole ainsi que les principes fondamentaux d'un tel régime* »¹⁹.

Ou encore, à propos de l'assurance maladie et maternité des travailleurs non-salariés des professions non agricoles relevant, elle aussi, d'un régime autonome : « *Considérant qu'il y a lieu de ranger au nombre des principes fondamentaux de la sécurité sociale et qui, comme tels, relèvent du domaine de la loi, l'existence d'un régime d'assurance maladie et d'un régime d'assurance maternité pour les travailleurs non-salariés des professions non agricoles ainsi que les principes fondamentaux d'un tel régime* »²⁰.

Peut être également citée la décision n° 90-163 L du 6 mars 1990 dans laquelle le Conseil a souligné « *qu'il y a lieu de ranger au nombre des principes fondamentaux de la sécurité sociale, qui comme tels relèvent du domaine de la loi, l'existence même d'un régime d'allocation spéciale vieillesse ainsi que les*

¹⁸ Décision n° 65-34 L du 2 juillet 1965, *Nature juridique des articles 1er, 5 et 6 de l'ordonnance n° 58-1383 du 31 décembre 1958 portant modification de certaines dispositions du régime de retraite des marins du commerce*, cons. 5.

¹⁹ Décision n° 70-66 L du 17 décembre 1970, *Nature juridique de certaines dispositions des articles 1073, 1106-7 et 1124 modifiés du code rural relatives à des exonérations de versement de cotisations au titre des prestations sociales agricoles*, cons. 2.

²⁰ Décision n° 73-79 L du 7 novembre 1973, *Nature juridique de certaines dispositions de l'article premier de la loi du 12 juillet 1966 relative à l'assurance maladie et à l'assurance maternité des travailleurs non-salariés des professions non agricoles*, cons. 2.

principes fondamentaux d'un tel régime ; que parmi ceux-ci figure la détermination des catégories de prestations qu'il comporte »²¹.

Dans sa décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, à propos du régime des non-salariés agricoles, le Conseil a relevé « *qu'au nombre de ces principes fondamentaux relevant de la compétence du législateur figurent notamment ceux relatifs à la création d'un nouveau régime de sécurité sociale, à son organisation et à son champ d'application »²².*

– Quant aux principes fondamentaux de la sécurité sociale, applicables aux régimes spéciaux comme à l'ensemble des régimes, le Conseil constitutionnel a eu notamment l'occasion de juger que font partie de ces principes : « *la détermination des prestations et des catégories de bénéficiaires ainsi que la définition de la nature des conditions exigées pour l'attribution des prestations, et notamment l'exigence de conditions d'âge et d'ancienneté de services »²³.*

Il a également précisé que « *dans le régime de la mutualité sociale agricole, doivent être comprises au nombre des principes fondamentaux la participation obligatoire à un régime de prestations familiales, d'assurances maladie, maternité et invalidité ou d'assurance vieillesse ainsi que la détermination des catégories de personnes assujetties à l'obligation de cotiser à ces divers régimes, et, par voie de conséquence, la détermination des catégories de bénéficiaires exemptés totalement de cette cotisation »²⁴.*

Ce qu'il a repris pour le régime de l'assurance maladie et maternité des travailleurs non-salariés des professions non agricoles, en rappelant que sont au nombre des principes fondamentaux de la sécurité sociale « *notamment la participation obligatoire à ce régime, la détermination des catégories de personnes qui y sont affiliées ainsi que la définition de la nature des conditions qui rendent cette affiliation obligatoire »²⁵.*

Dans l'une de ses rares décisions rendues sur le fondement de l'article 41 de la Constitution, et à propos du régime spécial des mines, le Conseil a jugé :

« Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution "la loi détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale" et qu'au nombre de ces

²¹ Décision n° 90-163 L du 6 mars 1990, *Nature juridique d'une disposition contenue dans l'article L. 814-4 du code de la sécurité sociale*, cons. 4.

²² Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*, cons. 6.

²³ Décision n° 65-34 L du 2 juillet 1965 précitée, cons. 5.

²⁴ Décision n° 70-66 L du 17 décembre 1970, précitée, cons. 3.

²⁵ Décision n° 73-79 L du 7 novembre 1973, précitée, cons. 2.

principes fondamentaux il y a lieu de comprendre ceux afférents à chaque régime spécial, et notamment à celui de la sécurité sociale dans les mines ;

« Considérant que la proposition relative à l'organisation de la sécurité sociale dans les mines, soumise à l'examen du Conseil constitutionnel par le président de l'Assemblée nationale, tend à restituer aux sociétés de secours minières les attributions qui leur avaient été confiées par le décret du 27 novembre 1946 en ce qui concerne la gestion des risques d'accident du travail et de maladie professionnelle et à abroger le décret du 18 septembre 1948 qui avait prévu que ces attributions seraient exercées par les entreprises nationalisées pour tout ce qui concerne la période d'incapacité temporaire ;

« Considérant que, compte tenu des conditions dans lesquelles est actuellement organisée la gestion de ces risques au sein des houillères nationalisées, la mesure de transfert prévue dans la proposition de loi touche au principe même de la participation du personnel à cette gestion ; qu'un tel principe est au nombre des principes fondamentaux du régime spécial de la sécurité sociale dans les mines que l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi »²⁶.

Dans sa décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, le Conseil a relevé, à propos du régime des non-salariés agricoles, *« qu'il appartient en particulier au législateur de déterminer les éléments de l'assiette des cotisations sociales, les catégories de personnes assujetties à l'obligation de cotiser, ainsi que les catégories de prestations que comporte le régime en cause ; qu'en revanche, ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire les modalités d'application de ces principes, à condition de ne pas en dénaturer la portée »²⁷.* Pour les régimes spéciaux, comme pour les autres régimes, les modalités d'application des principes fondamentaux de la sécurité sociale qui règlent l'ouverture ou l'extension de droits à prestation, la forme et le montant de diverses prestations sont de nature réglementaire.

Sont ainsi de nature réglementaire : la définition des ressources dont le montant conditionne l'ouverture ou l'étendue d'un droit à prestation ; la définition des charges familiales et des conditions d'activité professionnelle ouvrant droit à prestations ; la définition de l'enfant ayant droit d'un assuré et de celle du conjoint survivant bénéficiaire d'une rente viagère ; les taux d'incapacité permanente partielle déterminant la forme d'une prestation ; les conditions d'âge et de durée afférentes à une situation ouvrant droit à prestation ; l'âge déterminant l'ouverture, l'allocation, la prolongation ou la suppression de droits

²⁶ Décision n° 77-9 FNR du 7 juin 1977, *Proposition de loi de M. Legrand relative à l'organisation de la sécurité sociale dans les mines*, cons. 1, 2 et 3.

²⁷ Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, précitée, cons. 6.

ou de prestations ; l'âge d'une personne ainsi que la surface minimum d'une exploitation agricole pour la définition du droit à prestation ; le moment et les conditions nécessaires pour bénéficier d'un taux plein ; le moment de la substitution d'une prestation à une autre et les conditions de cette substitution ; les conditions de majoration d'une prestation ; la durée de la période d'attribution d'un droit temporaire ou du maintien de droits dont les conditions d'attribution ne sont plus remplies ; les différentes conditions de suspension, réduction ou suppression de prestation²⁸.

La jurisprudence du Conseil d'État sur ces divers points est concordante. Par exemple, dans sa décision d'assemblée du 10 mai 1968, *Deboulay*, le Conseil d'État a souligné que « *la création d'un nouveau régime, même facultatif, de sécurité sociale met en cause un principe fondamental de la sécurité sociale et ne peut, dès lors, être décidée que par la loi* »²⁹.

Et, dans une autre décision d'assemblée du 10 juillet 1996, *U.R.S.S.A.F de la Haute-Garonne*, le Conseil d'État a jugé « *qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution de 1958 la loi détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale ; qu'il ressort d'un de ces principes qu'est réservée au législateur la détermination des éléments de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, en ce qui concerne tant le régime général que les régimes spéciaux obligatoires ; qu'en revanche la fixation du taux des cotisations relève du domaine réglementaire* »³⁰.

2. – Sur l'incompétence négative et la QPC

Depuis sa décision du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark*, le Conseil constitutionnel a jugé que « *la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit* »³¹.

Le Conseil a également précisé, dans sa décision du 17 septembre 2010, *Association Sportive Football Club de Metz*³² que « *si la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit, elle ne saurait l'être à l'encontre d'une disposition*

²⁸ Décision n° 85-139 L du 8 août 1985, *Nature juridique de dispositions contenues dans des textes relatifs à la sécurité sociale*, très longue décision qui a précédé la dernière codification du CSS, cons. 8.

²⁹ CE, Assemblée, 10 mai 1968, *Deboulay*, n° 59077, 59081, rec. 295.

³⁰ CE, Assemblée, 10 juillet 1996, *U.R.S.S.A.F de la Haute-Garonne*, n° 131678.

³¹ Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark (Incompétence négative en matière fiscale)*, cons. 3.

³² Décision n° 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, *Association Sportive Football Club de Metz (Taxe sur les salaires)*, cons. 9.

législative antérieure à la Constitution du 4 octobre 1958 ». La disposition contestée était, en l'espèce, le premier alinéa du *a* du 3 de l'article 231 du code général des impôts, dont la rédaction résulte de l'article 70 du décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale. Codifiée en 1950³³, cette disposition a reçu valeur législative par l'article 15 de la loi n° 48-1974 du 31 décembre 1948 fixant l'évaluation des voies et moyens du budget de l'exercice 1949 et relative à diverses dispositions d'ordre financier. L'antériorité de la disposition législative par rapport à la Constitution de 4 octobre 1958 s'opposait à ce que le Conseil appliquât à cette disposition les exigences de l'article 34 de la Constitution relatives au domaine de compétence du législateur.

Cette jurisprudence a été confirmée peu après dans la décision du 3 décembre 2010, *Société ZEturf Limited*³⁴, à propos de l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, dans sa rédaction antérieure au 13 mai 2010. Elle procède de l'idée que la « régularité » de la compétence ne peut s'apprécier qu'au moment où elle s'exerce et qu'il serait incohérent de reprocher au législateur des régimes passés de ne pas respecter les bornes fixées par le constituant de 1958.

Dans ses premières observations, pour conclure que le grief tiré de l'incompétence négative était inopérant, le Premier ministre faisait valoir que *« l'habilitation législative figurant à l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale, en tant qu'elle est issue de l'article 17 de l'ordonnance du 4 octobre 1945, résulte donc de dispositions antérieures à la Constitution du 4 octobre 1958. La seule circonstance que ces dispositions aient été recodifiées par le décret n° 85-1353 du 17 décembre 1985, sans que leur substance n'ait été en rien modifiée, et que la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 ait donné force de loi à la partie législative du code, ne saurait faire regarder l'habilitation conférée au pouvoir réglementaire comme adoptée postérieurement à la Constitution de 1958 »*.

Mais le Conseil constitutionnel avait déjà rejeté un tel argument dans sa décision n° 2012-230 QPC du 6 avril 2012, *M. Pierre G.*, en examinant le grief tiré de l'incompétence négative soulevé à l'encontre de l'article L. 195 du code électoral qui fixe les inéligibilités au mandat de conseil général, dont les dispositions sont issues de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux. En effet, lorsqu'il est saisi par le Premier ministre, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande de déclassement de dispositions législatives, le Conseil considère comme des textes législatifs postérieurs à la

³³ Décret n° 50-478 du 6 avril 1950 portant règlement d'administration publique pour la refonte des codes fiscaux et la mise en harmonie de leurs dispositions avec celles du décret du 9 décembre 1948 et des lois subséquentes.

³⁴ Décision n° 2010-73 QPC du 3 décembre 2010, *Société ZEturf Limited (Paris sur les courses hippiques)*, cons. 8 et 9.

Constitution de la V^e République tous ceux qui ont fait l'objet d'une modification par une loi postérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution³⁵.

Il est logique que le Conseil constitutionnel, dans le cadre de la QPC, procède à la même lecture de dispositions législatives antérieures à 1958 pour l'application à ces dispositions des exigences de l'article 34 de la Constitution relatives au domaine de la loi. Dès lors qu'une disposition législative antérieure à la Constitution de 1958 a fait l'objet d'une modification postérieure, le Conseil en déduit que le législateur de la V^e République s'est approprié le texte de la loi.

C'est ce qui s'est produit avec l'article L. 711-1 du CSS. Cette disposition a sans aucun doute une histoire antérieure à la V^e République, mais la confirmation de sa codification par le législateur en 1987 puis la modification de l'article par une loi du 21 décembre 2006 montrent que le législateur de la V^e République l'a reprise à son compte.

B. – L'application au cas d'espèce

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2012-254 QPC a précisé la portée de sa jurisprudence *SNC Kimberly Clark* en jugeant, après le rappel du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution que « *la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit* » (cons. 3).

1. – Le législateur, en l'espèce, a méconnu sa compétence.

Le Conseil a rappelé, puisqu'il a fait application d'une jurisprudence constante³⁶, qu'il y a lieu de ranger au nombre des principes fondamentaux de la sécurité sociale, et qui comme tels relèvent du domaine de loi, l'existence même d'un régime spécial de sécurité sociale. Il en va de même, a-t-il ajouté, de la détermination des prestations et des catégories de bénéficiaires ainsi que de la définition de la nature des conditions exigées pour l'attribution des prestations (cons. 6)

2. – Mais le grief tiré de l'incompétence négative du législateur a été écarté.

³⁵ Par exemple décision n° 80-118 L du 2 décembre 1980 *Nature juridique de certaines dispositions de l'article L. 77 du code du domaine de l'Etat*.

³⁶ Voir les décisions précitées dans le 1 du A de ce II.

– L'article L. 711-1 du CSS intervient dans le champ d'application de droits ou de libertés que la Constitution garantit.

La requérante invoquait essentiellement les droits et libertés reconnus par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946³⁷ aux termes duquel la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

Ces dispositions ont été appliquées à de nombreuses reprises par le Conseil constitutionnel, par exemple dans les décisions n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010 et n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010³⁸. Il ne faisait donc pas de doute qu'elles pouvaient être invoquées dans le cadre d'une QPC.

– La méconnaissance par le législateur de sa compétence ne prive pas, en l'espèce, de garanties légales les exigences découlant du onzième alinéa du Préambule de 1946 et n'affecte par elle-même aucun droit ou liberté garanti par la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a relevé que, par les dispositions contestées, le législateur, d'une part, a prévu que, parmi les branches d'activités ou entreprises faisant déjà l'objet d'un régime spécial de sécurité sociale le 6 octobre 1945, celles qui sont énumérées par décret en Conseil d'État demeurent provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale et, d'autre part, a permis au pouvoir réglementaire d'établir pour chacune de ces branches d'activités ou entreprises une organisation de sécurité sociale dotée de l'ensemble des attributions définies à l'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale.

Aux termes de cet article : « *L'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale.*

« *Elle garantit les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain. Elle couvre également les charges de maternité, de paternité et les charges de famille.*

³⁷ Le droit à la vie privée et le droit de propriété des bénéficiaires de ces régimes sur les prestations sociales découlant pour le premier de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et pour le second des articles 2 et 17 de celle-ci n'étaient qu'évoqués. La requérante faisait valoir que le renvoi de l'organisation du régime spécial au décret pouvait porter atteinte au droit à la vie privée des personnes affiliées à ces régimes (collecte de données) et à leur droit de propriété sur les prestations sociales.

³⁸ Décisions n°2010-8 QPC du 18 juin 2010, *Époux L (Faute inexcusable de l'employeur)*, cons. 11 et 2010-617 DC du 9 novembre 2010, *Loi portant réforme des retraites*, cons. 7.

« Elle assure, pour toute autre personne et pour les membres de sa famille résidant sur le territoire français, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille.

« Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés et le rattachement de leurs ayants droit à un (ou plusieurs) régime(s) obligatoire(s).

« Elle assure le service des prestations d'assurances sociales, d'accidents du travail et maladies professionnelles, des allocations de vieillesse ainsi que le service des prestations familiales dans le cadre des dispositions fixées par le présent code. »

D'autres dispositions du CSS sont applicables aux régimes spéciaux et encadrent l'exercice du pouvoir réglementaire. L'article L. 711-1 est inséré dans les dispositions générales du chapitre 1^{er} du titre I (Régimes spéciaux) du livre VII. La section première de ce chapitre intitulée « *Ressources des assurances maladie et maternité garantissant les personnes assujetties à l'un des régimes spéciaux mentionnés à l'article L. 711-1* » et la section II, relative aux prestations, comportent des dispositions qui renvoient sur bien des points au régime général dont les principes sont alors applicables aux assurés des régimes spéciaux, sous réserve de dispositions plus favorables de ces régimes.

Le Conseil a écarté le grief tiré de l'incompétence négative du législateur en jugeant qu'en l'espèce la méconnaissance par le législateur de sa compétence ne prive pas de garanties légales les exigences découlant du onzième alinéa du Préambule de 1946 et qu'elle n'affecte par elle-même aucun droit ou liberté que la Constitution garantit (cons. 5).

Le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale conforme à la Constitution.