

Décision n° 2015-495 QPC
du 20 octobre 2015

(Caisse autonome de retraite des
médecins de France et autres)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 juillet 2015 par le Conseil d'État (décision n° 372907 du 17 juillet 2015), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée pour la Caisse autonome de retraite des médecins de France et MM. Hervé E., Philippe K., Thierry L., Yves L. et Mme Sylviane D., par la SCP Foussard-Froger, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 134-1 et L. 134-2 du code de la sécurité sociale, enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2015-495 QPC.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les Français et instituant une compensation entre régimes de base et de sécurité sociale obligatoires ;

Vu la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012 ;

Vu le décret n° 85-1353 du 17 décembre 1985 relatif au code de la sécurité sociale ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites pour les requérants par la SCP Foussard-Froger, enregistrées les 11 et 26 août 2015 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 11 août 2015 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Dominique Foussard pour les requérants, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 13 octobre 2015 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi du 21 décembre 2011 susvisée : « Il est institué une compensation entre les régimes obligatoires de sécurité sociale comportant un effectif minimum, autres que les régimes complémentaires au sens des articles L. 635-1, L. 644-1 et L. 921-4 du présent code et du I de l'article 1050 du code rural. Cette compensation porte sur les charges de l'assurance vieillesse au titre des droits propres.

« La compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes. Toutefois, tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, la compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés aura uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques.

« La compensation prévue au présent article est calculée sur la base d'une prestation de référence et d'une cotisation moyenne ; elle est opérée après application des compensations existantes.

« Les soldes qui en résultent entre les divers régimes sont fixés par arrêtés interministériels, après consultation de la commission de compensation prévue à l'article L. 114-3 » ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 134-2 du même code, dans sa rédaction issue du décret du 17 décembre 1985 susvisé :

« Des décrets fixent les conditions d'application de l'article L. 134-1 et déterminent notamment :

« 1°) l'effectif minimum nécessaire pour qu'un régime de sécurité sociale puisse participer à la compensation instituée par cet article ;

« 2°) les modalités de détermination des bases de calcul des transferts opérés au titre de la compensation prévue à cet article » ;

3. Considérant que les requérants soutiennent que les dispositions contestées, qui instituent entre les régimes obligatoires de base d'assurance-vieillesse de salariés et de non-salariés une compensation reposant uniquement sur des bases démographiques, portent atteinte aux principes d'égalité devant la loi et les charges publiques ; qu'en outre, elles méconnaîtraient l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, le principe de clarté de la loi, les exigences de « confiance légitime » et de sécurité juridique et seraient entachées d'incompétence négative ;

4. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale ;

– SUR LES GRIEFS TIRÉS DE L'ATTEINTE AUX PRINCIPES D'ÉGALITÉ DEVANT LA LOI ET LES CHARGES PUBLIQUES :

5. Considérant que, selon les requérants, en établissant une compensation reposant uniquement sur des bases démographiques entre les régimes d'assurance-vieillesse de salariés et ceux de non-salariés, alors que la compensation opérée au sein des régimes d'assurance-vieillesse de salariés prend également en compte les capacités contributives des cotisants de chaque régime, les dispositions contestées portent atteinte à l'égalité devant la loi ; que l'absence de prise en compte des facultés contributives pour la compensation opérée entre les régimes d'assurance-vieillesse de salariés et ceux de non-salariés conduirait à faire peser sur les cotisants de certains régimes une charge excessive au regard de leurs capacités contributives, en méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques ;

6. Considérant qu'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 » ; que 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 ;

7. Considérant 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 » ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

8. Considérant qu'en vertu des dispositions contestées, à la différence de la compensation opérée entre les régimes obligatoires de base d'assurance-vieillesse de salariés, laquelle a pour objet de remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives, celle qui est opérée entre, d'une part, l'ensemble des régimes de salariés et, d'autre part, chacun des régimes de non-salariés a uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques ; qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi du 24 décembre 1974 susvisée que le législateur a ainsi entendu poursuivre l'objectif d'intérêt général de solidarité mis en œuvre tant au sein de chaque régime de base de sécurité sociale qu'entre régimes différents ;

9. Considérant, en premier lieu, que préalablement à la compensation entre, d'une part, les régimes obligatoires de base d'assurance-vieillesse de salariés et, d'autre part, les régimes obligatoires de base d'assurance-vieillesse de non-salariés, il est opéré une compensation entre les seuls régimes de salariés ; que cette différence de traitement entre régimes obligatoires de base d'assurance-vieillesse selon qu'ils ont en charge des salariés ou des non-salariés est inhérente aux modalités selon lesquelles s'est progressivement développée l'assurance-vieillesse en France ainsi qu'à la diversité corrélative de ces régimes ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi entre ces deux catégories de régimes doit être écarté ;

10. Considérant, en second lieu, que, d'une part, la compensation généralisée entre régimes obligatoires de base d'assurance-vieillesse instaurée par le législateur a principalement pour objet de neutraliser les déséquilibres financiers pouvant résulter, dans le cadre d'un système de retraite par répartition distinguant des régimes organisés sur une base socio-professionnelle, du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de pensionnés d'un même régime ; qu'en prévoyant que la compensation entre, d'une part, l'ensemble des régimes de salariés et, d'autre part, chacun des régimes de non-salariés repose exclusivement sur des critères

démographiques, sans que ces critères soient pondérés par la prise en compte des capacités contributives, le législateur a retenu des critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif poursuivi ;

11. Considérant que, d'autre part, les régimes obligatoires de base d'assurance-vieillesse, qui perçoivent des cotisations assises principalement sur une assiette plafonnée et servent des pensions de retraite de base également plafonnées, fonctionnent dans le cadre d'un système de retraite par répartition ; qu'il s'ensuit que les dispositions contestées, en assurant une compensation financière entre régimes reposant sur des critères démographiques, n'entraînent pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale ne méconnaissent pas les principes d'égalité devant la loi et les charges publiques ;

– SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE PAR LE LÉGISLATEUR DE SA PROPRE COMPÉTENCE :

13. Considérant que, selon les requérants, en ne fixant pas de manière suffisamment précise le terme de la compensation reposant sur des critères uniquement démographiques entre les régimes d'assurance-vieillesse de salariés et de non-salariés, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions portant atteinte aux principes de sécurité juridique et de confiance légitime, de clarté de la loi et d'égalité devant la loi et les charges publiques ;

14. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; 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 ;

15. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi détermine les principes fondamentaux ... de la sécurité sociale » ;

16. 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 de sécurité sociale ; qu'il en va de même de la détermination des conditions selon lesquelles une solidarité financière peut être organisée entre les différents régimes de sécurité sociale ; qu'en l'espèce, les dispositions contestées fixent le critère en fonction duquel s'opère la compensation financière entre les régimes obligatoires de base d'assurance-vieillesse de salariés et ceux de non-salariés ; que celles de ces dispositions faisant référence à l'impossibilité de définir les capacités contributives des non-salariés dans les mêmes conditions que celles des salariés sont dépourvues de toute portée normative et ne sauraient confier au pouvoir réglementaire la faculté de décider qu'il y a lieu d'opérer une conciliation prenant en compte les capacités contributives ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance par le législateur de sa compétence doit être écarté ;

17. Considérant que les dispositions de la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale, qui ne sont en tout état de cause pas inintelligibles et ne méconnaissent pas la garantie des droits, ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– La seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale est conforme à la Constitution.

Article 2.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 20 octobre 2015, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Jean-Jacques HUEST, Lionel JOSPIN et Mme Nicole MAESTRACCI.