

Décision n° 2015-495 QPC du 20 octobre 2015

Caisse autonome de retraite des médecins de France et autres

(Compensation entre les régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 juillet 2015 par le Conseil d'État (décision n° 372907 du 17 juillet 2015) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour la caisse autonome de retraite des médecins de France, MM. Yves L., Philippe K., Thierry L., Hervé E. et Mme Sylviane D., 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 (CSS).

Les dispositions contestées sont relatives à la compensation financière entre les régimes obligatoires d'assurance vieillesse.

Dans sa décision n° 2015-495 QPC du 20 octobre 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 134-1 du CSS conforme à la Constitution.

I. Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – L'objectif de la compensation généralisée des régimes obligatoires d'assurance vieillesse

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'ordonnance n°45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale et la loi n° 46-1146 du 22 mai 1946 portant généralisation de la sécurité sociale ont institué un régime général de sécurité sociale qui couvre la plupart des travailleurs salariés (géré au niveau national par la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)).

Dans le même temps, l'assurance vieillesse obligatoire d'autres branches d'activités s'est constituée selon des règles propres et distinctes : cela est vrai en particulier pour les non-salariés (avec des régimes différents pour les non-salariés agricoles, les artisans et commerçants, les professions libérales...), mais également pour certains travailleurs salariés (avec en particulier le régime des salariés agricoles, des mineurs, de la RATP, de la SNCF...).

Le système de protection sociale assuré en matière d'assurance vieillesse repose sur une logique dite par répartition, fondée sur une solidarité intergénérationnelle : les cotisations des actifs à un instant T permettent d'acquitter les pensions de retraite des retraités à ce même instant T. Cette répartition trouve à s'appliquer au sein de chacun des régimes obligatoires de base d'assurance-vieillesse.

Dans les années 1970, la dégradation des équilibres financiers de certains régimes et les difficultés économiques ont poussé le législateur à repenser l'organisation de l'assurance vieillesse¹.

L'évolution de l'économie française s'est en effet accompagnée d'une modification de la répartition de la population active entre les différents secteurs d'activité, ce qui a affecté l'équilibre de régimes de retraite financés selon un système par répartition. Le dixième rapport du conseil d'orientation des retraites (COR) du 19 octobre 2011 rappelle ainsi qu'à l'époque, si l'équilibre financier était globalement atteint, tel n'était pas forcément le cas au niveau de chaque régime de retraite obligatoire de base².

En adoptant la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974, le législateur s'est donné comme objectif d'instituer un « *système de protection sociale commun à tous les Français (...), au plus tard le 1^{er} janvier 1978, dans les trois branches : assurance maladie-maternité, vieillesse, prestations familiales* »³. Afin de réaliser cet objectif, le législateur a prévu une harmonisation progressive des « *régimes de bases obligatoires légaux de sécurité sociale* »⁴, sans pour autant que cette harmonisation ne remette en cause « *les avantages acquis par les différents régimes* »⁵.

C'est dans ce cadre que la loi du 24 décembre 1974 a mis en place un dispositif financier de « *compensation entre les régimes obligatoires de sécurité sociale comportant un effectif minimum* »⁶. Il était prévu que « *cette compensation porte sur les charges de l'assurance maladie et maternité au titre des prestations en nature, de l'assurance vieillesse, au titre de ses droits propres, et des prestations familiales* »⁷.

¹ Cf. *Rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales sur les mécanismes de compensation démographique vieillesse*, n°131, par MM. Claude Domeizel et Dominique Leclerc, Sénat, 20 décembre 2006, p. 8.

² Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : la rénovation des mécanismes de compensation*, 19 octobre 2011, p. 11.

³ Art. 1^{er} de 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 obligatoire.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Art. 2.

⁷ Art. 2.

L'unification des régimes n'est pas intervenue, mais le mécanisme compensateur est demeuré. Depuis l'intervention de la loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011, la compensation généralisée ne porte plus que sur les charges de l'assurance vieillesse.

Les règles de cette compensation entre les régimes d'assurance vieillesse sont codifiées aux articles L. 134-1 et L. 134-2 du CSS depuis le décret n° 85-1353 du 17 décembre 1985 relatif au code de la sécurité sociale.

Le but de cette compensation financière entre régimes d'assurance-vieillesse est, comme l'indique le texte même du deuxième alinéa de l'article L. 134-1 du CSS, de « *remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes* ». La compensation repose donc en principe sur deux critères : un critère démographique, c'est-à-dire le ratio entre le nombre de cotisants et celui de pensionnés, et un critère lié aux capacités contributives des cotisants, c'est-à-dire la masse salariale sous le plafond de la sécurité sociale⁸.

Cependant, la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 134-1 du CSS ajoute que « *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* ».

Cette distinction conduit à une compensation à deux étages :

- en premier lieu, une compensation entre régimes de salariés uniquement. Cette première compensation est fondée sur la prise en compte des deux critères (démographique et lié aux capacités contributives) ;
- en second lieu, une compensation entre, d'une part, l'ensemble des régimes de salariés consolidés en un seul bloc, et d'autre part, chacun des régimes de non-salariés pris individuellement. Cette seconde compensation est fondée uniquement sur le critère démographique.

L'article L. 134-2 du CSS renvoie à des décrets le soin de préciser les modalités pratiques de mise en œuvre de cette compensation. Il dispose que ces décrets devront préciser l'effectif minimum nécessaire pour qu'un régime de sécurité

⁸ Ce plafond, dit PASS, est l'assiette de calcul des cotisations plafonnées d'assurance vieillesse ainsi que des pensions plafonnées servies par les régimes. Il est actualisé tous les ans. En 2015, il s'élève à 38 040 euros.

sociale puisse y participer, ainsi que les modalités de détermination des bases de calcul des transferts opérés au titre de cette compensation.

Dans un premier temps, ce système de compensation financière avait été accepté en contrepartie d'une aide de l'État, qui s'était engagé à procéder au remboursement des conséquences financières de ce système pour le régime général et la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL). Par la suite, la compensation a été directement prise en charge par les régimes sur leurs ressources propres. En dernier lieu, l'article 3 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012 a supprimé la règle de plafonnement des versements des régimes de salariés au titre de cette compensation.

On pourra signaler pour mémoire que les caisses de retraite complémentaire obligatoire des salariés (régime AGIRC ARRCO) disposent également d'un mécanisme de compensation.

2. – Le mécanisme de la compensation généralisée entre régimes d'assurance vieillesse

Le principe sur lequel repose le mécanisme de la compensation généralisée est simple. Cependant, le mécanisme obéit à des règles complexes. Il consiste à créer un régime de retraite de base unique fictif, s'appliquant de la même manière pour l'ensemble des cotisants. Ce régime fictif permet de neutraliser l'existence de règles propres pour chaque régime de retraite de base et la multiplicité des paramètres influençant la situation financière de chacun de ces régimes (règles de cotisation et de liquidation des pensions, âge moyen de départ à la retraite pour le régime, évolution des revenus servant de base aux cotisations, évolution des affiliations...).

Les règles de la compensation sont prévues aux articles D. 134-2 à D. 134-9 du CSS. Participe à cette compensation chacun des régimes obligatoires de base comprenant plus de 20 000 personnes (cotisants et retraités titulaires d'un droit propre)⁹.

La compensation est calculée sur la base d'une prestation de référence unique, dont le montant est le même pour l'ensemble des bénéficiaires. De cette

⁹ Soit pour les régimes de salariés : la CNAVTS, le régime des salariés agricoles, le régime des fonctionnaires civils et militaires, le FSPOEIE, la CNRACL, la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines, les régimes spéciaux de la RATP et de la SNCF, la Caisse nationale des industries électriques et gazières, l'établissement national des invalides de la marine, la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire, le régime spécial de la Banque de France. Et pour les régimes de non salariés : le régime des exploitants agricoles, le RSI commerce et industrie, le RSI artisanat, la CNAVPL, la Caisse nationale des barreaux français.

prestation de référence unique est ensuite déduit un taux de cotisation moyen par cotisants, afin que le régime fictif soit équilibré. À partir de ces deux éléments, chaque régime calcule la masse des cotisations fictives qu'il est censé recevoir et la masse des prestations fictives qu'il est censé verser. La différence entre les deux définit le montant de la compensation que le régime doit fictivement verser ou recevoir. Comme le régime unique fictif est conçu comme équilibré, la somme des transferts est nulle.

Le rapport du COR précité souligne que l'une des conséquences de ce principe est que le calcul des montants de transferts de la compensation est indépendant de la situation financière réelle des régimes, de sorte qu'un régime déficitaire doit s'acquitter de versements au profit d'autres régimes au titre de la compensation¹⁰.

a. – La compensation entre régimes de salariés

La compensation est calculée sur la base d'une prestation de référence unique, dont le montant est le même pour l'ensemble des bénéficiaires et qui correspond à la plus faible des prestations moyennes versées par les régimes concernés (en pratique, et de façon durable, il s'agit de la prestation moyenne du régime des salariés agricoles).

De cette prestation de référence unique est ensuite déduit une charge globale du régime unique fictif (par la multiplication de la prestation par le nombre de retraités de droit direct de 65 ans et plus au 1^{er} juillet de l'année considérée) et un taux de cotisation d'équilibre de ce régime (en rapportant la charge globale à la masse salariale sous plafond).

À partir de ces éléments, chaque régime calcule la masse des cotisations fictives qu'il est censé recevoir et la masse des prestations fictives qu'il est censé servir.

¹⁰ Rapport du Conseil d'orientation des retraites précité, p. 12.

Le premier étage de la compensation en 2014

Régimes de salariés	Solde de la compensation interne aux régimes de salariés (en millions d'euros) ¹¹
CNAVTS	1 496
Salariés agricoles	- 2 397
Fonctionnaires civils	163
Fonctionnaires militaires	56
FSPOEIE	- 55
CNRACL	1 056
CANSSM	- 252
SNCF	- 27
RATP	16
ENIM	- 79
CNIEG	55
CRPCEN	- 32
Banque de France	- 1

b. – La compensation entre régimes de salariés et régimes de non-salariés

Si le second étage de la compensation repose sur la même logique d'ensemble que le premier, le calcul ne s'effectue que sur des bases démographiques.

La prestation unique de référence correspond à la prestation moyenne la plus basse entre, d'une part, « *la prestation moyenne des régimes de salariés pris dans leur ensemble* » et, d'autre part, « *la prestation moyenne de chacun des régimes de non-salariés* » disposant d'au moins 100 000 retraités de droit direct âgés d'au moins 65 ans au 1^{er} juillet de l'année en cours (ce qui permet d'écarter les plus petits régimes, trop peu représentatifs). En pratique, de façon régulière, elle correspond à la prestation versée par le régime de retraite des commerçants.

Les charges globales sont calculées en multipliant cette prestation unique par le nombre total des retraités de droit direct de l'ensemble des régimes de salariés et de non salariés.

Ici, le taux de cotisation n'est défini que sur des bases démographiques. Il s'agit de définir une cotisation moyenne par individu. En pratique, il suffit de diviser les charges globales par le nombre de cotisants du régime fictif, salariés et non-salariés compris.

La différence avec le premier étage de la compensation tient au fait que, dans le premier cas, le taux est un rapport entre les charges et la masse salariale alors que, dans le second cas, il s'agit d'un rapport entre les charges et le nombre de

¹¹ Un solde positif indique une contribution financière versée par le régime, tandis qu'un solde négatif indique la perception de versements au profit du régime.

cotisants. Cela a pour conséquence l'absence de minoration susceptible de résulter d'une présence importante de cotisants à faibles revenus au sein d'un régime. Dans une moindre mesure, cela ne permet pas de minorer la prise en compte des personnes cotisant simultanément à plusieurs régimes.

Le montant des transferts est ensuite calculé régime par régime, sachant que l'ensemble des régimes de salariés est considéré comme un bloc. Par exemple, pour l'année 2014, l'ensemble des régimes de salariés est débiteur pour un montant de 4,32 milliards d'euros. La répartition du versement entre les différents régimes de salariés est ensuite établie au prorata de leur masse salariale.

La compensation entre régimes de salariés et de non-salariés en 2014

Régimes	Solde du deuxième étage de la compensation (en millions d'euros) ¹²
CNAVTS	3 368
Salariés agricoles	120
Fonctionnaires civils	345
Fonctionnaires militaires	59
FSPOEIE	7
CNRA CL	338
CANSSM	1
SNCF	31
RATP	9
ENIM	3
CNIEG	32
CRPCEN	9
Banque de France	3
Exploitants agricoles	- 3 557
RSI commerçants	- 1 071
RSI artisans	- 464
CNAVPL	684
CNBF	84

Finalement, le montant de la compensation généralisée correspond à la somme des transferts résultant des deux étages de la compensation. Ainsi, certains régimes de salariés sont bénéficiaires au titre du premier étage et débiteurs au titre du second. Quant aux régimes de non-salariés, en l'état actuel, seuls trois d'entre eux présentent un profil de bénéficiaires de la compensation : celui des exploitants agricoles, celui des commerçants et celui des artisans.

¹² Un solde positif indique une contribution financière versée par le régime, tandis qu'un solde négatif indique la perception de versements au profit du régime.

La compensation généralisée en 2014

Régimes	Solde de la compensation généralisée (en millions d'euros) ¹³
CNAVTS	4 863
Salariés agricoles	- 2 277
Fonctionnaires civils	608
Fonctionnaires militaires	115
FSPOEIE	- 47
CNRACL	1 394
CANSSM	- 252
SNCF	4
RATP	25
ENIM	- 75
CNIEG	87
CRPCEN	- 23
Banque de France	1
Exploitants agricoles	- 3 557
RSI commerçants	- 1 071
RSI artisans	- 464
CNAVPL	684
CNBF	84

B. – Origine de la QPC et question posée

En juin 2013, la caisse autonome de retraite des médecins de France (CARMF) ainsi que plusieurs médecins agissant à titre individuel ont demandé au Premier ministre l'abrogation des articles D. 134-2 à D. 134-9 du CSS fixant les modalités du mécanisme de compensation généralisée.

Le silence gardé par le Premier ministre a fait naître une décision implicite de rejet, qui a été attaquée devant le Conseil d'État. C'est à cette occasion qu'a été soulevée une QPC portant sur les articles L. 134-1 et L. 134-2 du CSS.

Les requérants soutenaient que ces dispositions portent atteinte aux principes d'égalité devant la loi et les charges publiques, en ce que la compensation entre les régimes d'assurance vieillesse de salariés et de non-salariés repose uniquement sur des bases démographiques et ne prend pas en compte les capacités contributives des cotisants. Ils faisaient également valoir que le législateur était resté en-deçà de l'étendue de la compétence en ne définissant pas avec suffisamment de précision le moment où il pouvait être mis un terme au caractère uniquement démographique de cette compensation. Enfin, ils invoquaient également une atteinte à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité

¹³ Un solde positif indique une contribution financière versée par le régime, tandis qu'un solde négatif indique la perception de versements au profit du régime.

de la loi, au principe de clarté de celle-ci ainsi qu'aux principes de confiance légitime et de sécurité juridique.

Par une décision du 17 juillet 2015, le Conseil d'État a renvoyé la question au Conseil constitutionnel au motif que le moyen tiré de ce que les dispositions contestées « *portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au principe d'égalité devant les charges publiques garanti par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en ce qu'elles instaurent une compensation entre l'ensemble des régimes de retraite de base de salariés et les régimes de non-salariés fondée sur des bases uniquement démographiques, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

Si les dispositions étaient contestées dans leur rédaction actuellement en vigueur, on peut relever que l'article L. 134-2 du CSS est demeuré inchangé depuis sa codification par décret, l'article L. 134-1 ayant pour sa part été modifié à plusieurs reprises et en dernier lieu par l'article 3 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

Les griefs formulés par les requérants portaient uniquement sur le second étage de la compensation. Au regard de ces griefs, et comme il a fréquemment l'occasion de le faire, le Conseil a restreint le champ de la QPC à la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 134-1 du CSS (cons. 4).

Dès lors, le Conseil n'a pas eu à se prononcer sur la valeur législative des dispositions de l'article L. 134-2 du CSS qui lui étaient renvoyées¹⁴.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

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

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi de dispositions législatives relatives aux modalités de financement des organismes de sécurité sociale, accepte de confronter ces dispositions aux principes d'égalité devant la loi et les charges publiques. Selon ses considérants de principe :

« 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

¹⁴ On peut toutefois indiquer, sur une question équivalente de codification à droit constant par décret, la décision n° 2014-432 QPC du 28 novembre 2014, *M. Dominique de L. (Incompatibilité des fonctions de militaire en activité avec un mandat électif local)*, cons. 5 et 6.

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 ;

« 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 »¹⁵.

Le plus souvent, ce contrôle a conduit le Conseil à examiner les différences de traitement qui sont instituées entre assurés des régimes de sécurité sociale :

- dans sa décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, le Conseil a d'abord examiné la différence entre les règles de cotisations d'assurance-maladie prévues pour les travailleurs indépendants non agricoles et celles prévues pour les travailleurs salariés. Il a considéré *« que la différence de traitement entre les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés pour l'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale est inhérente aux modalités selon lesquelles se sont progressivement développées les assurances sociales en France, à la diversité corrélative des régimes ainsi qu'au choix du partage de l'obligation de versement des cotisations sociales entre employeurs et salariés ; que, dès lors, le grief tiré d'une rupture du principe d'égalité entre ces deux catégories de personnes doit être écarté »*. En revanche, il a censuré la mise en place de taux de cotisation différents entre travailleurs indépendants relevant d'un même régime d'assurance-maladie selon l'origine des revenus d'activité ou de remplacement soumis à ces cotisations. Il a considéré *« qu'en soumettant à un régime dérogatoire de taux de cotisations certains des assurés d'un régime français d'assurance maladie, la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale crée une rupture d'égalité entre les assurés d'un même régime qui ne repose pas sur une différence de situation en lien avec l'objet de la contribution sociale ; que, par suite, les dispositions de la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale doivent être déclarées contraires à la Constitution »¹⁶ ;*

¹⁵ Voir par ex. décision n° 2015-460 QPC du 26 mars 2015, *Comité de défense des travailleurs frontaliers du Haut-Rhin et autre (Affiliation des résidents français travaillant en Suisse au régime général d'assurance maladie – assiette des cotisations)*, cons. 10 et 11.

¹⁶ Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*, cons. 13 et 15.

- dans sa décision n° 2013-300 QPC du 5 avril 2013, saisi de l'allègement dit « Fillon » des cotisations de sécurité sociale, il a estimé : « *Considérant que, par la réduction des cotisations à la charge de l'employeur prévue par le paragraphe I de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, le législateur a entendu favoriser l'emploi en allégeant le coût des charges sociales pesant sur l'employeur ; que pour définir les conditions ouvrant droit à cette réduction, le législateur s'est fondé sur des différences de situation en lien direct avec l'objet de la loi ; qu'il a pris en compte le régime juridique de l'employeur, les modalités selon lesquelles l'employeur est assuré contre le risque de privation d'emploi de ses salariés ainsi que le régime de sécurité sociale auquel ces salariés sont affiliés ; qu'ainsi, il a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif poursuivi ; que les dispositions contestées ne créent pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »¹⁷ ;

- dans sa décision n° 2013-301 QPC du 5 avril 2013, le Conseil constitutionnel était saisi de l'article L. 756-5 du CSS qui institue un régime particulier plus favorable pour le calcul de diverses cotisations et contributions sociales acquittées par les travailleurs non salariés non agricoles dans les départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion. Il a considéré que cet article, en faisant bénéficier les seuls artisans, industriels et commerçants de ce régime favorable également pour leurs cotisations d'assurance vieillesse, avait tiré les conséquences de la situation particulière des intéressés, affiliés à un régime d'assurance vieillesse particulier, qui sont dans une situation plus précaire que les autres travailleurs non salariés des départements d'outre-mer¹⁸ ;

- dans sa décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, le Conseil a jugé que « *le législateur a, aux fins d'augmenter le pouvoir d'achat des salariés dont la rémunération est modeste, institué une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale des salariés dont la rémunération " équivalent temps plein " est comprise entre 1 et 1,3 salaire minimum de croissance ; que, dans le même temps, il a maintenu inchangés, pour tous les salariés, l'assiette de ces cotisations ainsi que les prestations et avantages auxquels ces cotisations ouvrent droit ; qu'ainsi, un même régime de sécurité sociale continuerait, en application des dispositions contestées, à financer, pour l'ensemble de ses assurés, les mêmes prestations malgré l'absence de versement, par près d'un tiers de ceux-ci, de la totalité des cotisations salariales ouvrant droit aux*

¹⁷ Décision n° 2013-300 QPC du 5 avril 2013, *Chambre de commerce et d'industrie de Brest (Champ d'application de la « réduction Fillon » des cotisations patronales de sécurité sociale)*, cons. 8.

¹⁸ Décision n° 2013-301 QPC du 5 avril 2013, *Mme Annick D., épouse L. (Cotisations et contributions sociales des travailleurs non salariés non agricoles outre-mer)*.

prestations servies par ce régime ; que, dès lors, le législateur a institué une différence de traitement, qui ne repose pas sur une différence de situation entre les assurés d'un même régime de sécurité sociale, sans rapport avec l'objet des cotisations salariales de sécurité sociale ; qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 1er de la loi déferée, qui méconnaissent le principe d'égalité, doivent être déclarées contraires à la Constitution »¹⁹.

Par ailleurs, le Conseil a déjà eu l'occasion de contrôler des dispositifs instituant des mécanismes de solidarité pour assurer le financement des régimes de sécurité sociale.

Dans sa décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, saisi de dispositions instituant une contribution de solidarité due par les personnes exerçant une activité alors qu'elles perçoivent une pension de retraite d'un régime obligatoired'assurance-vieillesse, le Conseil constitutionnel avait relevé *« qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi définit les principes fondamentaux du droit du travail et de la sécurité sociale ; qu'à ce titre il lui revient d'organiser la solidarité entre personnes en activité, personnes sans emploi et retraités et de maintenir l'équilibre financier permettant à l'ensemble des institutions de sécurité sociale de remplir leur rôle ; qu'ainsi, en ce qui concerne les régimes de vieillesse, les règles s'appliquant au calcul et au versement de pensions peuvent, tout comme celles relatives aux contributions des assujettis, avoir pour objet de permettre une contribution au financement de régimes défavorisés par la situation économique ou sociale »²⁰ ;*

Dans sa décision n° 2000-437 DC, saisi de dispositions prévoyant un transfert de la charge financière des majorations de pensions de retraite pour charges de famille du fonds de solidarité vieillesse (FSV) vers la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), le Conseil a jugé: *« Considérant, en premier lieu, que, en raison de la solidarité mise en œuvre tant au sein de chaque régime de base qu'entre régimes de base différents par les transferts et compensations entre régimes, le fait, pour certains cotisants, de contribuer au financement de prestations familiales sans bénéficier corrélativement desdites prestations n'est pas contraire par lui-même au principe d'égalité »²¹.*

¹⁹ Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 13.

²⁰ Décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, *Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité*, cons. 7.

²¹ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, cons. 24.

2. – L'application à l'espèce

Les requérants invoquaient une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi qui résulterait de la prise en compte d'un critère exclusivement démographique pour le calcul du second étage de la compensation, entre régimes d'assurance-vieillesse de salariés et 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. Par ailleurs, ils invoquaient également une méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques en soutenant 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.

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord relevé que, en mettant en place un mécanisme de compensation entre les régimes obligatoires de base d'assurance-vieillesse, le législateur a, ainsi que cela résultait des travaux préparatoires de la loi du 24 décembre 1974, « *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* » (cons. 8).

Le Conseil constitutionnel a ensuite examiné successivement chacun des deux griefs articulés par les requérants.

Tout d'abord, au stade du second étage du mécanisme de compensation, les régimes de salariés et de non-salariés sont traités de manière identique : la compensation entre leurs différents régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse est effectuée sur des bases exclusivement démographiques. Toutefois, ce point n'était pas contesté.

En revanche, dès lors que le second étage est pris en considération comme l'une des pièces du mécanisme général de compensation entre régimes, il existe une différence de traitement entre les régimes obligatoires de base d'assurance-vieillesse de salariés et ceux de non-salariés puisque, à la différence des seconds, les premiers voient s'opérer une compensation en leur sein avant la compensation généralisée. Cette différence trouve son origine dans la volonté du législateur de 1974 de prendre en compte la particularité des régimes de non-salariés et d'adapter le mécanisme de compensation à cette particularité.

Or, d'une part, même si les moyens de procéder à une comparaison pertinente des capacités contributives se sont certainement affinés depuis 1974 (et qu'il serait possible d'appréhender une masse soumise à cotisation aussi pour les

régimes de non-salariés), les différences demeurent importantes, qu'il s'agisse des différences relatives aux règles de cotisation (aussi bien en ce qui concerne le taux que l'assiette) ou des différences relatives aux modalités de liquidation de la retraite (certains régimes de retraite de base de non-salariés sont des régimes par points).

D'autre part, le Conseil constitutionnel a déjà admis des différences de traitement entre régimes de sécurité sociale qui trouvent l'origine de leur justification dans la constitution historique de ces régimes²². En l'occurrence, cette différence de traitement, bien que réelle, n'était pas d'une ampleur telle qu'elle aurait conduit à exclure complètement du mécanisme de compensation l'une ou l'autre des catégories de régimes.

Aussi, en l'espèce, le Conseil constitutionnel a relevé que la différence de traitement contestée était « *inhérente aux modalités selon lesquelles s'est progressivement développée l'assurance-vieillesse en France ainsi qu'à la diversité corrélative de ces régimes* » et que le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la loi pouvait être écarté (cons. 9).

Le Conseil a ensuite vérifié que le mécanisme de compensation n'aboutissait pas à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

Les sommes en jeu dans la compensation sont particulièrement importantes et les effets sur les ressources de certains régimes sont significatifs. Ainsi, selon les chiffres avancés par le COR, qui étaient rappelés par les requérants à la QPC, le versement au titre de la compensation a représenté 30,6 % des produits pour la CNAVPL et 28,8 % pour la caisse nationale des barreaux français (CNBF) en 2009²³.

Toutefois, deux éléments incitaient à regarder l'existence d'une compensation fondée uniquement sur une logique démographique comme ne méconnaissant pas le principe d'égalité devant les charges publiques.

D'une part, cette compensation intervient dans le cadre d'un système de retraite par répartition. Or, la logique même d'un mécanisme de compensation financière dans le cadre d'un système de retraite par répartition organisé sur une base socio-professionnelle est de neutraliser à titre principal les déséquilibres entre cotisants et pensionnés, lesquels peuvent être considérables. Le fait que les deux principaux bénéficiaires de la compensation généralisée soient actuellement les régimes d'assurance vieillesse des salariés agricoles et des exploitants agricoles illustre clairement cette problématique. Le Premier

²² Cf. récemment décision n° 2015-460 QPC du 26 mars 2015 précitée, cons. 14.

²³ Rapport du Conseil d'orientation des retraites, précité, p. 24.

ministre le rappelait dans ses observations : le critère démographique « *est le paramètre premier affectant la situation d'un régime par répartition* ». D'ailleurs, les cotisants d'un régime ayant beaucoup d'actifs et peu de pensionnés peuvent être les futurs pensionnés d'un régime dans une situation contraire (comprenant beaucoup de pensionnés mais peu d'actifs), auquel cas la compensation, après avoir joué à leur détriment, pourrait jouer en leur faveur. L'amputation d'une partie des ressources de certains régimes (qui ne joue d'ailleurs qu'au profit d'autres régimes, et non pour financer d'autres catégories de dépenses) a pour contrepartie la possibilité de bénéficier du mécanisme.

D'autre part, il convenait également de prendre en compte le fait que les régimes de base d'assurance-vieillesse perçoivent des cotisations qui sont très majoritairement plafonnées et versent des pensions également plafonnées. Dès lors, l'absence de prise en compte d'un critère de capacité contributive pour calculer la compensation inter-régimes n'est pas susceptible d'avoir une incidence aussi forte que si les régimes de base d'assurance-vieillesse étaient déplafonnés. Les simulations effectuées par le COR dans son rapport de 2011, avec une prise en compte des capacités contributives, mettaient en exergue le fait que, pour la plupart des régimes de base, une telle modification aurait des conséquences très limitées.

Le Conseil constitutionnel a retenu ces deux séries d'éléments pour écarter le grief tiré des charges excessives pouvant résulter de l'absence de prise en compte des capacités contributives au stade du second étage de la compensation.

Il a tout d'abord relevé que « *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* ». De ce fait, en choisissant un critère exclusivement démographique au titre du deuxième étage de la compensation, le législateur a bien retenu « *des critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif poursuivi* » (cons. 10).

Il a également relevé que « *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* ». Il en a déduit 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* » (cons. 11).

B. – Les autres griefs

Les autres griefs soulevés par les requérants s'articulaient autour de l'imprécision de la formule « *tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés* » figurant dans la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 134-1 du CSS. Ils invoquaient ainsi le fait qu'en ayant renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de fixer le moment où il serait mis un terme à la prise en compte du seul critère démographique pour la compensation entre régimes de salariés et de non-salariés, le législateur avait porté atteinte aux principes de confiance légitime et de sécurité juridique, à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, et au principe de clarté de celle-ci. Ils considéraient également qu'un tel renvoi au pouvoir réglementaire était le signe que le législateur n'avait pas épuisé la compétence qu'il tire de l'article 34 de la Constitution, au titre duquel il doit déterminer les « *principes fondamentaux de la sécurité sociale* », dans des conditions affectant l'ensemble des autres droits ou libertés invoqués.

Comme l'a jugé le Conseil constitutionnel, l'incompétence négative n'est recevable en QPC que si elle affecte, par elle-même, un droit ou une liberté que la Constitution garantit²⁴. Selon les requérants, elle affectait en l'espèce les principes de sécurité juridique, de confiance légitime, de clarté de la loi et d'égalité devant la loi et les charges publiques.

Le Conseil constitutionnel avait déjà eu l'occasion de juger, dans sa décision n° 2012-254 QPC, « *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 spécial de sécurité sociale ; qu'il en va de même 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* »²⁵.

Dans sa décision du 20 octobre 2015 commentée, le Conseil a considéré « *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* ». Il a ensuite relevé que « *les dispositions contestées fixent le critère en fonction duquel s'opère la compensation financière entre les*

²⁴ 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)*.

²⁵ *Ibidem*, cons. 6.

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 le pouvoir de décider qu'il y a lieu d'opérer une conciliation prenant en compte les capacités contributives » (cons. 16). Ainsi, le Conseil a expressément écarté la possibilité que le pouvoir réglementaire puisse, sur le fondement des dispositions contestées, prévoir une compensation entre régimes de salariés et de non-salariés prenant en compte les capacités contributives sans une intervention préalable du législateur.

Dès lors qu'une telle interprétation était faite des dispositions contestées, il en résultait que les critères de la compensation relevaient bien du seul législateur, lequel ne pouvait être considéré comme ayant méconnu l'étendue de sa compétence.

Ce raisonnement conduisait également, dans le même temps, à vider de toute portée les autres griefs invoqués par les requérants en se fondant sur ces mêmes dispositions de la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 134-1 du CSS, dépourvues de portée normative. Aussi, le Conseil a relevé, sans plus de motivation, que les dispositions contestées *« 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 »* (cons. 17).

Il a donc déclaré la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale conforme à la Constitution.