

Décision n° 2018-735 QPC
du 27 septembre 2018

(M. Xavier B. et autres)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 5 juillet 2018 par le Conseil d'État (décision n° 417919 du 4 juillet 2018), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour MM. Xavier B., Christophe C., Éric O., Mmes Anne-Caroline R., Caroline A., Isabelle R., MM. Éric R., Laurent R., Antoine H., Jacques-François B. et Mme Laure R. par CMS Bureau Francis Lefebvre, avocat au barreau des Hauts-de-Seine. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2018-735 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale, à l'exception des deuxième et troisième phrases de son quatrième alinéa, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code général des impôts ;
- le code de la sécurité sociale ;
- la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016 ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour les requérants par CMS Bureau Francis Lefebvre, enregistrées le 27 juillet 2018 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 27 juillet 2018 ;

– les observations en intervention présentées pour M. Jean C. et autres, par la SELARL Cabinet Bornhauser, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 19 juillet 2018 ;

– les observations en intervention présentées pour M. Pierre B., par la société d’avocats FIDAL, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 23 juillet 2018 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Mes Stéphane Austry et Sarah Dardour-Attali, avocats au barreau des Hauts-de-Seine, pour les requérants, Me Nicolas Philippe, avocat au barreau de Paris, pour M. Jean C. et autres, parties intervenantes, Me Pierre-Henri Gout, avocat au barreau de Paris, pour M. Pierre B., partie intervenante, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 18 septembre 2018 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L’article L. 380-2 du code de la sécurité sociale, à l’exception des deuxième et troisième phrases de son quatrième alinéa, dans sa rédaction résultant de la loi du 21 décembre 2015 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« Les personnes mentionnées à l’article L. 160-1 sont redevables d’une cotisation annuelle lorsqu’elles remplissent les conditions suivantes :

« 1° Leurs revenus tirés, au cours de l’année considérée, d’activités professionnelles exercées en France sont inférieurs à un seuil fixé par décret. En outre, lorsqu’elles sont mariées ou liées à un partenaire par un pacte civil de solidarité, les revenus tirés d’activités professionnelles exercées en France de l’autre membre du couple sont également inférieurs à ce seuil ;

« 2° Elles n’ont perçu ni pension de retraite, ni rente, ni aucun montant d’allocation de chômage au cours de l’année considérée. Il en est de même, lorsqu’elles sont mariées ou liées à un partenaire par un pacte civil de solidarité, pour l’autre membre du couple.

« Cette cotisation est fixée en pourcentage du montant des revenus fonciers, de capitaux mobiliers, des plus-values de cession à titre onéreux de biens ou de droits de toute nature, des bénéfiques industriels et commerciaux non professionnels et des bénéfiques des professions non commerciales non professionnels, définis selon les modalités fixées au IV de l'article 1417 du code général des impôts, qui dépasse un plafond fixé par décret. ... Un décret détermine le taux et les modalités de calcul de cette cotisation ainsi que les obligations déclaratives incombant aux assujettis.

« Lorsque les revenus d'activité mentionnés au 1° sont inférieurs au seuil défini au même 1° mais supérieurs à la moitié de ce seuil, l'assiette de la cotisation fait l'objet d'un abattement dans des conditions fixées par décret. Cet abattement croît à proportion des revenus d'activité, pour atteindre 100 % à hauteur du seuil défini audit 1°.

« La cotisation est recouvrée l'année qui suit l'année considérée, mentionnée aux 1° et 2° du présent article, selon les dispositions des sections 2 à 4 du chapitre III et du chapitre IV du titre IV du livre II du présent code, sous réserve des adaptations prévues par décret du Conseil d'État.

« Les agents des administrations fiscales communiquent aux organismes mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-2 les informations nominatives déclarées pour l'établissement de l'impôt sur le revenu par les personnes remplissant les conditions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 380-2, conformément à l'article L. 152 du livre des procédures fiscales ».

2. Les requérants soutiennent, à titre principal, que la cotisation prévue par l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale serait une imposition de toute nature. Ils en concluent, d'une part, que cet article méconnaîtrait le principe d'égalité devant les charges publiques dès lors que la cotisation qu'il institue présenterait un caractère confiscatoire. En effet, selon eux, le taux de cette cotisation, qui est de 8 %, pourrait aboutir, en l'absence d'un mécanisme de plafonnement, à un cumul d'imposition à un taux de 72,5 % des revenus non professionnels d'un contribuable assujetti. D'autre part, l'article contesté serait également contraire à l'article 34 de la Constitution dès lors qu'il renvoie au pouvoir réglementaire les modalités de recouvrement de l'imposition qu'il crée.

3. En outre, ces dispositions méconnaîtraient le principe d'égalité devant la loi et celui d'égalité devant les charges publiques au motif qu'elles instituent une différence de traitement entre les personnes exerçant une activité professionnelle et celles n'en exerçant pas ou exerçant une activité faiblement bénéficiaire ou déficitaire, sans que cette différence de traitement soit cohérente au regard de l'objectif poursuivi par le législateur. Elles

contreviendraient à ces mêmes principes dès lors qu'elles traitent de manière différente les couples disposant de revenus analogues, selon la répartition de ces revenus au sein du couple.

4. Les requérants soutiennent à titre subsidiaire que, si la cotisation instituée par l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale ne constitue pas une imposition de toute nature, les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques seraient, pour les mêmes raisons que celles énoncées précédemment, pareillement méconnus. En outre, en l'absence de mécanisme de plafonnement, les dispositions de l'article L. 380-2 feraient peser une charge disproportionnée sur les personnes assujetties. Par ailleurs, il résulterait de ces dispositions que, pour un même régime de sécurité sociale, les assurés soumis à la cotisation qu'elles prévoient contribuent davantage à ce régime pour un droit à prestation égal à celui des autres assurés.

5. Les intervenants soutiennent également que l'article L. 380-2 serait contraire au principe d'égalité devant les charges publiques, d'une part, en raison des effets de seuil qu'il créerait et, d'autre part, au motif qu'il s'appliquerait aux personnes dont l'activité est déficitaire, entraînant alors la taxation de leurs revenus non professionnels, y compris exceptionnels. Certains intervenants rejoignent par ailleurs les requérants pour estimer qu'il résulterait du taux de cette cotisation, compte tenu des autres impositions de toutes natures pesant sur les revenus non professionnels, une imposition confiscatoire. Enfin, selon certains intervenants, ces dispositions méconnaîtraient également l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

6. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le 1°, les première et dernière phrases du quatrième alinéa et le sixième alinéa de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale.

– Sur la nature de la cotisation instituée par l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale :

7. L'article L. 160-1 du code de la sécurité sociale dispose que toute personne travaillant ou, lorsqu'elle n'exerce pas d'activité professionnelle, résidant en France de manière stable et régulière bénéficie, en cas de maladie ou de maternité, de la prise en charge de ses frais de santé. En application des paragraphes I et II de l'article L. 241-2 du même code, la couverture des dépenses afférentes à la prise en charge de ces frais est notamment assurée par les cotisations acquittées, dans chacun des régimes,

par les employeurs des professions agricoles et non agricoles, par les travailleurs indépendants des professions non agricoles et des personnes non salariées des professions agricoles et par les personnes mentionnées aux articles L. 380-2 et L. 380-3-1 du même code.

8. Selon l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale, les personnes mentionnées à l'article L. 160-1 sont redevables d'une cotisation annuelle lorsque leurs revenus tirés, au cours de l'année considérée, d'activités professionnelles exercées en France sont inférieurs à un seuil fixé par décret et lorsqu'elles n'ont perçu ni pension de retraite, ni rente, ni allocation de chômage au cours de l'année considérée. Cette cotisation est fixée en pourcentage du montant des revenus fonciers, de capitaux mobiliers, des plus-values de cession à titre onéreux de biens ou de droits de toute nature, des bénéfices industriels et commerciaux non professionnels et des bénéfices des professions non commerciales non professionnels, définis selon les modalités fixées au paragraphe IV de l'article 1417 du code général des impôts, qui dépasse un plafond fixé par décret.

9. Les cotisations dues en application de l'article L. 380-2 sont acquittées exclusivement par des personnes bénéficiant, en cas de maladie ou de maternité, de la prise en charge de leurs frais de santé et sont affectées au financement de ces frais. Elles sont, pour les personnes qui en sont redevables, des versements à caractère obligatoire constituant la contrepartie légale du bénéfice des prestations en nature qui leur sont servies par la branche maladie et maternité de la sécurité sociale.

10. Par conséquent, la cotisation contestée ne revêt pas le caractère d'une imposition de toute nature.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution :

11. La cotisation contestée ne constituant pas une imposition de toute nature, le grief tiré de la méconnaissance par le législateur de sa compétence en matière de détermination des règles de recouvrement de ces impositions doit être écarté.

– Sur les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques :

12. Selon 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 ». 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.

13. Selon 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* ». 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. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

. En ce qui concerne la première phrase du 1° et les premières et dernières phrases du quatrième alinéa de l'article L. 380-2 :

14. En premier lieu, les dispositions contestées créent une différence de traitement entre les assurés sociaux redevables de cotisations sociales sur leurs seuls revenus professionnels et ceux qui, dès lors que leur revenu d'activité professionnelle est inférieur au seuil fixé par le pouvoir réglementaire en application du 1° de l'article L. 380-2 et qu'ils n'ont perçu aucun revenu de remplacement, sont redevables d'une cotisation assise sur l'ensemble de leurs revenus du patrimoine.

15. Toutefois, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu faire contribuer à la prise en charge des frais de santé les personnes ne percevant pas de revenus professionnels ou percevant des revenus professionnels insuffisants pour que les cotisations assises sur ces revenus constituent une participation effective à cette prise en charge.

16. Dès lors, en créant une différence de traitement entre les personnes pour la détermination des modalités de leur participation au financement de l'assurance maladie selon le montant de leurs revenus professionnels, le législateur a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se proposait.

17. En deuxième lieu, d'une part, s'il résulte des dispositions contestées une différence de traitement entre deux assurés sociaux disposant d'un revenu d'activité professionnelle d'un montant proche, selon que ce revenu est inférieur ou supérieur au plafond prévu par le quatrième alinéa de l'article L. 380-2, cette différence est inhérente à l'existence d'un seuil. En

outre, en application du cinquième alinéa de l'article L. 380-2, lorsque les revenus d'activité sont inférieurs au seuil en deçà duquel une personne est soumise à la cotisation prévue par l'article L. 380-2 mais supérieure à la moitié de ce seuil, l'assiette de la cotisation assise sur les revenus du patrimoine fait l'objet d'un abattement croissant à proportion des revenus d'activité.

18. D'autre part, la cotisation n'est assise que sur la fraction des revenus du patrimoine dépassant un plafond fixé par décret.

19. Enfin, la seule absence de plafonnement d'une cotisation dont les modalités de détermination de l'assiette ainsi que le taux sont fixés par voie réglementaire n'est pas, en elle-même, constitutive d'une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Toutefois, il appartient au pouvoir réglementaire de fixer ce taux et ces modalités de façon à ce que la cotisation n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

20. En troisième lieu, la cotisation contestée n'entrant pas dans la catégorie des impositions de toutes natures, le grief tiré de ce que son cumul avec des impositions de toutes natures présenterait un caractère confiscatoire prohibé par l'article 13 de la Déclaration de 1789 est inopérant.

21. Il résulte de tout ce qui précède que la première phrase du 1° et, sous la réserve énoncée au paragraphe 19, les premières et dernières phrases du quatrième alinéa de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale ne méconnaissent ni le principe d'égalité devant les charges publiques, ni celui d'égalité devant la loi.

. En ce qui concerne la seconde phrase du 1° de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale :

22. Le principe d'égalité ne saurait imposer au législateur, lorsqu'il s'efforce, comme en l'espèce, de réduire les disparités de traitement en matière de protection sociale, de remédier concomitamment à l'ensemble des disparités existantes. La différence de traitement entre les personnes bénéficiant de prestations en nature de la branche maladie et maternité de la sécurité sociale selon qu'elles en bénéficient au titre de leur activité professionnelle ou au titre de leur résidence en France est inhérente aux modalités selon lesquelles s'est progressivement développée l'assurance maladie en France.

23. La personne dont les revenus tirés d'activités professionnelles sont inférieurs à un seuil fixé par décret est redevable de la cotisation contestée à la condition, fixée à la seconde phrase du 1° de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale, que, si elle est mariée ou a conclu un pacte civil de solidarité, les revenus professionnels de son conjoint ou partenaire, soient également inférieurs à ce seuil.

24. Ainsi, deux couples disposant de revenus d'activité professionnelle identiques peuvent, selon la répartition de ces revenus au sein du couple, être soumis ou non à la cotisation contestée. Il en résulte une différence de traitement entre les couples selon la distribution des revenus en leur sein.

25. En adoptant ces dispositions, le législateur a voulu maintenir une différence de traitement préexistante. En effet, avant l'instauration de ces dispositions, le conjoint ou le partenaire sans activité professionnelle d'une personne affiliée à un régime de sécurité sociale au titre de son activité professionnelle était affilié en tant qu'ayant-droit, sans avoir à acquitter de cotisation.

26. Dès lors, la différence de traitement instituée entre les personnes bénéficiant des prestations en nature de la branche maladie et maternité de la sécurité sociale, selon les revenus de leur conjoint ou de leur partenaire est inhérente aux modalités selon lesquelles s'est progressivement développée l'assurance maladie en France. Le grief tiré de ce que la seconde phrase du 1° de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale méconnaîtrait le principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales :

27. La méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution. Par suite, le grief tiré de la méconnaissance de cet objectif n'est pas recevable.

28. Le 1°, le sixième alinéa et, sous la réserve énoncée au paragraphe 19, les première et dernière phrases du quatrième alinéa de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sous la réserve énoncée au paragraphe 19, les première et dernière phrases du quatrième alinéa de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016, sont conformes à la Constitution.

Article 2. – Le 1° et le sixième alinéa de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016, sont conformes à la Constitution.

Article 3. – Cette 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.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 26 septembre 2018, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 27 septembre 2018.