

Décision n° 2015-509 QPC du 11 décembre 2015

M. Christian B.

(Cotisation de solidarité au régime de sécurité sociale des exploitants agricoles)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 2 octobre 2015 par la Cour de cassation (2^{ème} chambre civile, arrêt n° 1494 du 1^{er} octobre 2015), d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Christian B. portant sur la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article L. 622-1 du code de la sécurité sociale (CSS) dans sa rédaction antérieure à 2001.

Dans sa décision n° 2015-509 QPC du 11 décembre 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 622-1 du CSS dans sa rédaction issue de la loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991.

I. Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

Le régime d'assurance-vieillesse des exploitants agricoles a été mis en place par la loi n° 52-799 du 10 juillet 1952 assurant la mise en œuvre du régime de l'allocation de vieillesse des personnes non salariées et la substitution de ce régime à celui de l'allocation temporaire. Il a ensuite été substantiellement réformé par la loi n° 55-21 du 5 janvier 1955 modifiant certaines dispositions de l'ordonnance n° 45-170 du 2 février 1945 et la loi n° 52-799 du 10 juillet 1952 relatives au régime de l'allocation vieillesse agricole. Ce régime est géré par une caisse unique : la mutualité sociale agricole (MSA).

1. – L'interdiction de la double affiliation à des régimes d'assurance-vieillesse en cas de pluriactivité

La pluriactivité pose, dans le cadre d'un régime d'assurance-vieillesse organisé par branches socio-professionnelles, la question de l'affiliation simultanée à plusieurs régimes.

* La loi du 10 juillet 1952 a posé un certain nombre de règles permettant soit l'affiliation simultanée soit, à l'inverse, une affiliation unique :

– affiliation au régime d'assurance-vieillesse dont relève l'activité principale en

cas d'exercice simultané de plusieurs activités non salariées ;

– affiliation simultanée au régime d'assurance-vieillesse non salarié et au régime d'assurance-vieillesse salarié en cas d'exercice simultané d'une activité non salariée et d'une activité salariée, même si cette dernière est exercée à titre accessoire ;

– affiliation simultanée au régime d'assurance-vieillesse des exploitants agricoles et à l'autre régime d'assurance-vieillesse non salarié en cas d'exercice simultané d'une activité non salariée agricole et d'une autre activité non salariée, la personne étant alors tenue pour moitié auprès de chacun des régimes du paiement des cotisations.

* La loi du 5 janvier 1955 a mis un terme à la possibilité pour les pluriactifs d'être affilié simultanément au régime des exploitants agricoles et à un autre régime de non salariés. Elle a, néanmoins, prévu le versement au régime agricole d'une cotisation dite « de solidarité », c'est-à-dire n'ouvrant pas de droits à pension de retraite.

* En l'état actuel du droit, le législateur interdit toujours la possibilité d'être affilié simultanément à plusieurs régimes d'assurance-vieillesse de travailleurs non salariés. Tel est l'objet de la première phrase de l'article L. 622-1 du CSS, en vertu de laquelle : *« Lorsqu'une personne exerce simultanément plusieurs activités professionnelles non salariées dépendant de régimes d'assurance vieillesse distincts, elle est affiliée au régime d'assurance vieillesse dont relève son activité principale ».*

On peut ajouter que cette règle est par ailleurs réitérée spécifiquement, pour la question des activités non salariées agricoles, à l'article L. 171-3 du CSS qui dispose : *« Les personnes qui exercent simultanément une activité non salariée agricole et une activité non salariée non agricole sont affiliées, dans des conditions fixées par décret, à un seul des régimes de sécurité sociale dont relèvent ces activités. Elles cotisent et s'acquittent des contributions sociales sur l'ensemble de leurs revenus selon les modalités en vigueur dans ce seul régime ».*

Il convient de préciser que c'est l'article 69 de la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social qui a prévu que, lorsqu'un pluriactif exerçant deux activités non salariées dont l'une est agricole, la cotisation retraite qu'il verse au régime auquel il est affilié porte sur l'ensemble des revenus tirés de ses deux activités et lui ouvre par conséquent des droits à retraite correspondant à l'ensemble des revenus qu'il en tire. Ces

dispositions ont été codifiées à l'article L. 171-3 du CSS par l'article 53 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole. Auparavant le pluriactif exerçant deux activités non salariées, dont l'une est agricole, ne cotisait pour sa retraite que sur la base des revenus de son activité principale, de sorte qu'il percevait ensuite une retraite correspondant à des revenus d'activité amputés.

À l'inverse, le cumul d'une activité non salariée et d'une activité salariée conduit toujours à une affiliation simultanée aux deux régimes, même si l'activité non salariée est exercée à titre accessoire. Ainsi que le prévoit l'article L. 622-2 du CSS : *« Lorsqu'une personne exerce simultanément une activité salariée et une activité non salariée, elle est affiliée à l'organisation d'assurance vieillesse dont relève son activité non salariée, même si cette activité est exercée à titre accessoire, sans préjudice de son affiliation au régime des travailleurs salariés. Lorsqu'une personne a cotisé simultanément à un régime de sécurité sociale en tant que salariée et à un autre régime en tant que non-salariée, les avantages qui lui sont dus au titre de ses cotisations se cumulent »*. Cette disposition est valable pour l'ensemble des régimes de salariés, y compris les régimes spéciaux. Par ailleurs, l'article L. 171-1 du CSS prévoit que des règles de coordination sont alors applicables.

L'interdiction de la double affiliation à plusieurs régimes d'assurance-vieillesse de non salariés connaît toutefois certaines dérogations :

– en vertu du 3° de l'article L. 622-5 du CSS, la caisse nationale des barreaux français (CNBF) est expressément exclue de ce principe d'affiliation unique. Par conséquent, un avocat peut être simultanément affilié au régime d'assurance-vieillesse de la CNBF et au régime agricole, il s'acquitte alors dans chacun de ces deux régimes de cotisations calculées respectivement sur les revenus dégagés par son activité d'avocat et sur ceux dégagés par son activité agricole ;

– la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises a modifié l'article L. 622-1 du CSS et introduit une nouvelle disposition prévoyant qu'une personne exerçant simultanément une activité non salariée agricole et une activité non salariée dans le cadre du régime micro-social est affiliée simultanément auprès des deux régimes d'assurance vieillesse dont relèvent ses activités et verse des cotisations lui ouvrant droit aux avantages de ces régimes. Cette nouvelle disposition est applicable aux cotisations et contributions dues à compter du 1^{er} janvier 2015.

Les autres travailleurs non salariés continuent à se voir interdire la double affiliation.

Les conflits d'affiliation à plusieurs régimes d'assurance-vieillesse de non

salariés portent principalement sur les professions artisanales, industrielles et commerciales, dans la mesure où de nombreuses activités exigent une double immatriculation au répertoire des métiers et au registre du commerce et des sociétés.

Pour trancher ces conflits d'affiliation, il convient de savoir laquelle des activités peut être qualifiée de principale. Pour cela, on utilise un double critère : le temps de travail consacré à chaque activité et les recettes procurées par chaque activité. Lorsque ces deux critères aboutissent à des résultats différents, c'est le critère du revenu le plus élevé qui permet de déterminer l'activité principale (art. R. 171-3 du CSS).

Une fois l'affiliation déterminée, elle vaut pour une période de trois années. Au titre du régime de non salariés auquel il est affilié, le pluriactif s'acquitte des cotisations et contributions sociales sur l'ensemble de ses revenus d'activité (y compris sur ceux qui correspondent à son activité secondaire).

2. – La cotisation de solidarité due par les personnes exerçant une activité agricole non salariée qui ne sont pas affiliées au régime social des exploitants agricoles

Comme indiqué ci-dessus, dès la loi du 5 janvier 1955 qui a mis un terme à la possibilité d'une affiliation simultanée au régime des exploitants agricoles et à un autre régime non salariés, a été instaurée l'obligation d'un versement au régime des exploitants agricoles d'une cotisation n'ouvrant pas de droits à retraite pour les personnes ayant un revenu cadastral supérieur à 300 francs (à l'époque, le revenu cadastral servait d'assiette aux cotisations du régime de sécurité sociale agricole).

Ce dispositif des « cotisations de solidarité » (non génératrices de droits à prestations) dues par les personnes exerçant une activité agricole non salariée mais non affiliées au régime des exploitants agricoles du fait des lois applicables a perduré et s'est diversifié, avec trois catégories d'assujettis à trois cotisations distinctes :

– la cotisation de solidarité prévue par l'article L. 731-23 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), due, d'une part, par les personnes mettant en valeur une exploitation agricole d'une superficie supérieure à un minimum fixé par décret (actuellement un quart de SMI¹) mais inférieure à celle à partir de laquelle une personne est affiliée de plein droit au régime de protection sociale

¹ La superficie minimale d'installation varie selon les territoires et le type de mise en valeur des terres. La grille est arrêtée par le pouvoir réglementaire.

des exploitants agricoles (soit une demi-SMI²) et, d'autre part, par les personnes qui ont déjà fait valoir leurs droits à la retraite et mettent en valeur une exploitation d'une superficie supérieure à ce seuil. Il doit être précisé que « *ni l'entretien d'une propriété foncière ni les activités de loisir réalisées à titre privé ne sont assimilés à un tel acte d'exploitation* » (art. D. 731-34 du CRPM) ;

– la cotisation de solidarité contestée dans la présente QPC, prévue par l'article L. 622-1 du CSS, qui pèse sur les personnes mettant en valeur une exploitation agricole et rattachées à un autre régime d'assurance-vieillesse de non salariés que le régime des exploitants agricoles ;

– la cotisation de solidarité prévue par l'article L. 731-24 du CRPM pour les sociétés de personnes qui mettent en valeur une exploitation agricole et ne sont pas affiliées au régime agricole.

L'article L. 622-1 du CSS dans sa rédaction contestée est issu de la loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991. Il prend en compte le fait que l'assiette des cotisations de retraite avait été réformée par la loi de 1990 pour substituer au revenu cadastral le revenu professionnel imposable : il a été procédé à la même substitution d'assiette pour le calcul de la cotisation de solidarité.

La loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001 a abrogé la cotisation de solidarité prévue par l'article L. 622-1 du CSS à compter du 1^{er} janvier 2001. Les deux autres cotisations de solidarité, codifiées aux articles L. 721-33 et L. 721-34 du CRPM, existent toujours.

Ainsi qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi de finances pour 2001, les personnes contribuant à la cotisation prévue à l'article L. 622-1 étaient peu nombreuses (de l'ordre de 4 000 assujettis) et sa suppression était donc présentée comme une mesure de simplification.

En outre, dans son rapport au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, M. Didier Migaud relevait que « *ces cotisations ne sont pas créatrices de droit. En conséquence, leur nature juridique ne paraît pas totalement dépourvue d'ambiguïté. Si la suppression d'une seule des cotisations solidaires ne règle pas définitivement la question, elle constitue néanmoins un premier élément de réponse au problème soulevé. Surtout, au-delà de la question de sa nature juridique et des modalités de fixation de son taux, la cotisation solidaire considérée pose deux problèmes d'équité. En premier lieu, cette cotisation sans contrepartie pour l'agriculteur à titre secondaire n'a pas*

² Dans le cas des personnes qui franchissent le seuil à la baisse, le législateur a prévu, sous certaines conditions, des possibilités de maintien dans le régime agricole (figurant actuellement aux articles L. 722-6 et L. 722-7 du code rural et de la pêche maritime).

son pendant pour les agriculteurs à titre principal exerçant une activité non salariée non agricole à titre secondaire. En second lieu, la notion de cotisation de solidarité paraît particulièrement inadaptée dans le cas du régime vieillesse. (...) Dans cette branche, le montant des droits à pension acquis demeure en effet, en règle générale, et dans l'ensemble des régimes, lié au revenu cotisé. Il n'est donc pas légitime de lever des cotisations représentatives de cotisations vieillesse, mais non créatrices de droits ».

En l'état actuel du droit, la cotisation de solidarité due par les personnes non affiliées au régime de sécurité sociale agricole demeure applicable aux deux catégories de personnes ayant des revenus agricoles mais non affiliées au régime des exploitants agricoles autres que celle visée par l'article L. 622-1 du CSS. Le taux de la cotisation de solidarité est actuellement fixé par le pouvoir réglementaire à 16 % (art. D. 731-43 du CRPM³). Le pouvoir réglementaire est venu préciser que les bénéficiaires de la couverture médicale universelle (CMU) complémentaire sont dispensés du versement de la cotisation de solidarité (art. D. 731-47 du CRPM).

Cette cotisation de solidarité est recouvrée par les caisses de la MSA en même temps que la contribution sociale généralisée (CSG), au taux de 7,5 %, et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), au taux de 0,5 %, portant sur les revenus tirés de l'activité agricole de la personne (paragraphe II de l'art. L. 136-5 du CSS). Ainsi que le prévoit le paragraphe VII de l'article L. 136-4 du CSS, les revenus soumis à la CSG sont majorés de la cotisation de solidarité prévue par l'article L. 721-23 du CRPM.

B. – Origine de la QPC et question posée

M. Christian B. a simultanément exercé deux activités professionnelles non salariées, d'une part de médecin libéral et d'autre part d'exploitant agricole, entre le 1^{er} janvier 1987 et le 31 décembre 2012, période pendant laquelle il a été rattaché au régime d'assurance vieillesse des médecins.

Lorsqu'il a souhaité liquider ses droits à pension de retraite, la caisse de la MSA des Côtes Normandes a refusé de lui accorder une pension en se fondant sur le fait qu'il n'avait pas exercé l'activité d'exploitant agricole à titre principal et n'avait donc pas constitué de droits à retraite dans ce régime nonobstant l'acquiescement de la cotisation de solidarité.

M. B. a formé un recours devant le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) de la Manche, à l'occasion duquel il a déposé une QPC contestant la

³ Le prélèvement de 17,7 % sur le montant de cette cotisation au titre des frais de gestion a été supprimé par le décret n° 2013-1223 du 23 décembre 2013.

conformité au principe d'égalité des dispositions de l'article L. 622-1 du CSS qui prévoient l'acquittement d'une cotisation de solidarité lorsque l'activité agricole n'est pas l'activité principale d'une personne exerçant simultanément plusieurs activités non salariées.

Cette QPC a été transmise à la Cour de cassation qui, dans son arrêt n° 1494 du 1^{er} octobre 2015, a considéré qu' « *elle présente un caractère sérieux au regard du principe constitutionnel d'égalité devant la loi en ce que la disposition critiquée fait supporter à certains assujettis actifs des cotisations qui n'ouvrent pas droit au bénéfice d'une pension de retraite* ».

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

A. – La restriction du champ de la QPC

Le requérant faisait valoir qu'« *en instaurant un régime distinct pour le pluriactif chef d'exploitation selon que leur activité principale non agricole est salariée ou non, et en privant le cotisant d'un régime de retraite alors même qu'une cotisation retraite est exigée sur la base de ses revenus agricoles, le législateur a méconnu le principe d'égalité devant la loi* ».

Il convient de relever que les dispositions de l'article L. 622-1 du CSS renvoyées avaient, pour partie, une portée beaucoup plus large que la seule question de la non-affiliation au régime des exploitants agricoles et de l'acquittement de la cotisation de solidarité par les pluriactifs exerçant une activité d'exploitant agricole : la première phrase du premier alinéa pose en effet une règle applicable à toute affiliation à un régime d'assurance-vieillesse de non salariés pour un pluriactif n'exerçant pas une activité salariée.

La question de la conformité à la Constitution de l'interdiction de la double affiliation n'était pas en cause dans la question posée par le requérant, lequel se contentait de contester la conformité à la Constitution de la cotisation de solidarité instituée par la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 622-1 du CSS. En effet, cette cotisation de solidarité concerne uniquement les travailleurs non salariés exerçant une activité de chef d'exploitation agricole mais non affiliés au régime des exploitants agricoles.

Le Conseil constitutionnel, comme il a fréquemment l'occasion de le faire, a donc restreint le champ de la QPC, en considérant qu'elle portait uniquement sur les dispositions de la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 622-1 du CSS (cons. 3).

Selon le requérant, en imposant à la personne exerçant une activité non principale de chef d'exploitation une cotisation de solidarité, portant sur ses revenus agricoles, non génératrice de droits à prestations, les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité devant la loi ainsi que le droit à la protection sociale consacré par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

Avant de confronter ces dispositions aux exigences constitutionnelles, le Conseil a déterminé la nature de la cotisation de solidarité.

B. – La nature de la cotisation de solidarité

De façon constante, le Conseil constitutionnel considère que les cotisations de sécurité sociale sont « *des versements à caractère obligatoire ouvrant des droits aux prestations servies par* » un régime de sécurité sociale⁴.

Dans ses observations, le Premier ministre rattachait cette cotisation aux « *principes fondamentaux de la sécurité sociale* » et considérait qu'il s'agit d'une cotisation sociale, et non d'un impôt, tout en admettant, dans le même temps, que cette cotisation n'est pas génératrice de droits.

La cotisation de solidarité prévue par l'article L. 622-1 du CSS, en dépit de son appellation, ne remplit pas les caractéristiques qui sont celles définies par le Conseil constitutionnel pour les cotisations sociales : elle n'ouvre pas droit à des prestations d'un régime de sécurité sociale. Le lien avec le régime d'assurance-vieillesse des exploitants agricoles est à ce point inexistant que les redevables de cette cotisation ne bénéficient pas non plus du droit de vote aux élections aux caisses de la MSA, organisme gestionnaire de l'assurance-vieillesse du régime des exploitants agricoles.

Dans sa décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, le Conseil, examinant la contribution de solidarité due par les personnes percevant une pension de retraite d'un régime obligatoire lorsqu'elles perçoivent une rémunération au titre d'une activité salariée, avait confronté ces dispositions aux exigences combinées des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et censuré le taux de la contribution en raison de son caractère confiscatoire⁵. Un tel raisonnement indiquait que le Conseil considérait bien cette contribution comme une imposition de toute nature, et non pas comme une cotisation sociale.

⁴ 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. 13. Et dans le même sens : décision n°2014-698 DC du 6 août 2014, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 12

⁵ 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. 16 à 19.

On peut ajouter que la Cour de cassation, saisie d'une QPC portant sur les dispositions de l'article L. 731-23 du CRPM, si elle a refusé de transmettre la question, a expressément considéré que « *la cotisation de solidarité prévue par les dispositions contestées revêt le caractère d'une imposition de toutes natures* »⁶.

Le Conseil, appliquant sa jurisprudence constante, a considéré « *que la cotisation de solidarité due par les pluriactifs indépendants qui n'exercent pas l'activité de chef d'exploitation agricole à titre principal n'ouvre aucun droit aux prestations servies par la branche vieillesse du régime de sécurité sociale des exploitants agricoles ; que cette cotisation présente donc le caractère d'une imposition de toutes natures* » (cons. 5).

C. – La confrontation au principe d'égalité devant la loi

Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le Conseil constitutionnel en tire la règle selon laquelle « *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.

Compte tenu de la nature spécifique de la cotisation de solidarité, d'une part, et des autres cotisations appelées par le régime des exploitants agricoles, d'autre part, il était erroné de prétendre comparer, comme le proposait le requérant, l'acquittement de cotisations sociales par un pluriactif ouvrant droit à des prestations de la part du régime des exploitants agricoles et l'acquittement d'une imposition de toute nature (en l'espèce dénommée « cotisation de solidarité ») par un pluriactif en raison de l'exploitation de terres agricoles.

En revanche, la question de la conformité au principe d'égalité se posait de façon sérieuse en ce que cette imposition, qui porte sur les revenus agricoles, ne s'applique qu'aux pluriactifs non salariés qui ne sont pas rattachés au régime d'assurance-vieillesse des exploitants agricoles.

De façon générale, le Conseil constitutionnel admet que le législateur puisse procéder à des distinctions fines entre catégories de revenus imposées selon des

⁶ Cour de cassation, 13 juin 2013, n° 13-40019.

⁷ Ce qui a été rappelé, par exemple dans la décision n° 2010-601 DC du 4 février 2010, *Loi relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales*, cons 11. V. ég. la décision n° 2014-415 QPC du 26 septembre 2014, *M. François F. (Responsabilité du dirigeant pour insuffisance d'actif)*, cons. 6

règles différentes. Ainsi, dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, le Conseil avait considéré « *que l'application de règles fiscales différentes à la plus-value brute résultant de la cession de terrains à bâtir et de droits s'y rapportant, d'une part, et à la plus-value brute résultant de la cession d'autres biens ou droits immobiliers, d'autre part, ne méconnaît pas, en elle-même, le principe d'égalité devant la loi* »⁸.

Il est possible pour le législateur de faire peser sur certaines catégories de revenus, ou sur des revenus excédant un certain seuil, une imposition supplémentaire spécifique. Toutefois, une telle jurisprudence n'était pas transposable aux dispositions contestées dans la décision commentée.

Dans sa décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, le Conseil, examinant la contribution de solidarité due par les personnes percevant une pension de retraite d'un régime obligatoire lorsqu'elles perçoivent une rémunération au titre d'une activité salariée, avait d'abord contrôlé ces dispositions au regard du principe d'égalité. Il avait jugé « *Considérant, d'une part, que la loi qui n'établit aucune discrimination tenant à la qualité d'ancien fonctionnaire ne méconnaît aucun principe constitutionnel en soumettant à une condition d'âge identique tous les cumuls d'activité et de pension auxquels s'applique la contribution de solidarité ; qu'en outre, aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'impose que soient édictées des règles différentes pour les retraités jouissant d'une pension à taux complet et pour ceux bénéficiant d'une pension à taux partiel, dès lors que la contribution de solidarité est due à partir d'un montant de pension identique pour les deux catégories ;*

« Considérant, d'autre part, que les règles différentes relatives au cumul entre pensions et revenus provenant d'une activité salariée et pensions et revenus provenant d'activités non salariées s'appliquent à des situations de nature différente auxquelles, d'ailleurs, correspondent des régimes de retraite distincts ;

*« Considérant enfin qu'aucun principe constitutionnel ne faisait obligation au législateur de soumettre l'ensemble des activités professionnelles, quelles que soient leur nature et les conditions de leur exercice, à la législation limitant les cumuls d'activité ; que notamment le principe d'égalité n'impose pas que soient soumises à des règles analogues à celles de la présente loi les activités des professions libérales »*⁹.

En l'espèce, la question que posait la cotisation de solidarité contestée était celle de savoir si, à lui seul, le fait qu'un revenu agricole ne fasse pas l'objet de

⁸ Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 45.

⁹ Décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986 précitée, cons. 12 et s.

cotisations sociales au titre du régime de sécurité sociale des exploitants agricoles suffit à justifier l'application de règles fiscales différentes à ce revenu (et en l'occurrence d'une imposition supplémentaire) par rapport à un autre revenu agricole équivalent qui peut également avoir été retiré de son activité agricole par un pluriactif, dès lors que ce pluriactif est pour sa part affilié au régime de sécurité sociale des exploitants agricoles (soit à titre exclusif si son autre activité est également une activité indépendante, soit à titre non exclusif s'il exerce par ailleurs une activité salariée).

En ce sens, la décision n° 85-200 DC, rendue à propos de la contribution de solidarité due par les personnes percevant une pension de retraite, ne constituait pas un précédent topique : en effet, dans ce cas, il était possible de distinguer, d'une part, les personnes percevant à la fois des revenus de retraite et des revenus d'une activité salariée et, d'autre part, les personnes percevant des revenus de retraite et des revenus d'une activité non salariée, lesquelles n'étaient pas dans la même situation que les premières.

À l'inverse, dans la décision commentée, les dispositions contestées instituaient une différence de traitement entre des contribuables qui sont dans la même situation au regard des revenus imposés : ce sont tous des pluriactifs percevant des revenus d'une activité non salariée ou salariée d'une part ainsi que d'une activité d'exploitant agricole d'autre part. Les revenus perçus par les uns et les autres au titre de l'activité d'exploitant agricole peuvent être de même montant. Pour autant, dans un cas (la personne non affiliée au régime d'assurance vieillesse agricole), le pluriactif se voit imposer une imposition additionnelle sur ces revenus (dite cotisation de solidarité) tandis que, dans les autres cas (le pluriactif affilié au régime d'assurance vieillesse agricole), il ne s'acquitte que des impositions de droit commun.

Le fait que cette cotisation de solidarité ait pour objet le financement du régime de l'assurance-vieillesse des non-salariés agricoles ne permettait pas de justifier une telle différence de traitement entre des contribuables placés dans la même situation au regard de l'assujettissement à une imposition de toutes natures.

Si l'on se référait aux travaux préparatoires de la loi du 5 janvier 1955, à l'origine de cette cotisation de solidarité, il apparaissait que sa création était liée à l'interdiction nouvelle de la double affiliation et qu'elle était justifiée par la volonté d'éviter que les personnes exploitant des terres agricoles se soustraient à la solidarité professionnelle qui était assurée par la cotisation proportionnelle au revenu cadastral acquittée par les personnes rattachées au régime des exploitants agricoles¹⁰. Là encore, un tel argument, relatif à la constitution historique du

¹⁰ Voir notamment M. Boscary-Monsservin, compte rendu des débats de la séance du 3 août 1954.

régime d'assurance vieillesse agricole de 1955, ne pouvait être retenu.

Certes, le Conseil constitutionnel admet de contrôler les différences entre les régimes de sécurité sociale obligatoires à l'aune des conditions historiques du développement de ces régimes et de la résorption progressive des différences entre eux¹¹. Toutefois, cette restriction au regard du contrôle d'égalité devant la loi ne saurait s'étendre jusqu'à des impositions de toutes natures, même si leur produit est affecté à ces régimes de sécurité sociale.

Le Conseil a donc jugé que les critères retenus par le législateur pour l'assujettissement à la cotisation de solidarité n'étaient pas en rapport direct avec l'objet de la loi: *« que la cotisation de solidarité a pour objet de dégager des recettes supplémentaires afin de les affecter au financement du régime d'assurance vieillesse des exploitants agricoles ; qu'elle est assise sur les revenus tirés d'une activité professionnelle non salariée ; que les dispositions contestées prévoient qu'en sont redevables les seules personnes exerçant des activités professionnelles non salariées et dont l'activité agricole n'est pas considérée, au regard des règles d'affiliation aux régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse, comme leur activité principale ; que les autres personnes exerçant simultanément plusieurs activités professionnelles et tirant une partie de leurs revenus professionnels d'une activité non salariée ne sont pas assujetties à la cotisation de solidarité ; que le législateur a ainsi traité différemment des personnes qui perçoivent des revenus de même nature ; que cette différence de traitement au regard de l'assujettissement à une imposition de toutes natures n'est pas en rapport direct avec l'objet de la loi »* (cons. 6).

Par voie de conséquence, le Conseil a censuré la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 622-1 du CSS dans sa rédaction issue de la loi du 31 décembre 1991 pour méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

En ce qui concerne les effets dans le temps de la censure d'une disposition fiscale qui a cessé de s'appliquer depuis 2001, et pour laquelle le délai pour former des réclamations est désormais passé, le Conseil a jugé qu'il pouvait prononcer une censure à effet immédiat et prévoir que l'abrogation des dispositions inconstitutionnelles est applicable à toutes les instances en cours (cons. 8).

¹¹ Voir par ex. décision n° 2015-460 QPC du 26 mars 2015 précitée.