



## Commentaire

### Décision n° 2019-806 QPC du 4 octobre 2019

*M. Gilbert A.*

*(Taux dérogatoires des cotisations sociales des assurés sociaux non fiscalement domiciliés en France)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 5 juillet 2019 par la Cour de cassation (deuxième chambre civile, arrêt n° 1116 du 4 juillet 2019) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Gilbert A., portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale (CSS).

Dans sa décision n° 2019-806 QPC du 4 octobre 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution, sous une réserve d'interprétation, la première phrase du second alinéa de l'article L. 131-9 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.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique et objet des dispositions contestées**

Les dispositions objet de la décision commentée s'inscrivent dans le cadre du mouvement de fiscalisation du financement de la protection sociale (1). En effet, elles visent à assurer la neutralité financière du transfert d'une part des cotisations salariales vers la CSG (2).

##### **1. – La fiscalisation du financement de la protection sociale**

Selon une présentation classique, dans un système « beveridgien », le financement de la protection sociale est assuré par l'impôt. Au contraire, dans un système de type « bismarckien », les cotisations sociales constituent le « *moyen traditionnel de financement d'assurances sociales à assise professionnelle* »<sup>1</sup>. Dans ce système

---

<sup>1</sup> M. Benjamin Ferras, « *Le financement de la protection sociale obligatoire* », in *La protection sociale en France*, sous la direction de M. Marc de Montalembert, La documentation française, 6<sup>ème</sup> édition, 2013, p. 55.

assurantiel, l'affiliation à un régime de sécurité sociale a pour conséquences l'ouverture d'un droit à percevoir des prestations et le devoir de s'acquitter des prélèvements obligatoires qui permettent d'en assurer le financement. Ainsi, « *les cotisations versées aux régimes obligatoires de sécurité sociale qui résultent de l'affiliation à ces régimes constituent des versements à caractère obligatoire de la part des employeurs comme des assurés ; [...] ces cotisations ouvrent vocation à des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes* »<sup>2</sup>.

À l'origine, le financement de la sécurité sociale en France était assuré presque exclusivement<sup>3</sup> par de telles cotisations sociales. Toutefois, à partir des années 1990, la protection sociale a connu une forte diversification de son système de financement, l'orientant vers un modèle mixte, à la fois bismarckien et beveridgien.

Dans ce cadre, les ressources fiscales occupent une part en constante augmentation. La contribution sociale généralisée (CSG) constitue la principale de ces ressources fiscales. Elle est d'ailleurs considérée aujourd'hui comme le premier impôt direct supporté par les ménages, loin devant l'impôt sur le revenu (IR).

Instituée par l'article 127 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 portant loi de finances pour 1991, la CSG, dont le régime est aujourd'hui fixé aux articles L. 136-1 à L. 136-8 du CSS, est principalement affectée au financement des prestations familiales et d'assurance maladie<sup>4</sup>. Elle se caractérise par une assiette plus large que celle des cotisations sociales, qui recouvre non seulement les revenus d'activité, mais aussi les revenus de remplacement et ceux du capital. Y sont assujetties les personnes physiques considérées comme domiciliées en France pour l'établissement de l'impôt sur le revenu<sup>5</sup>.

Dès lors qu'elle ne constitue pas la contrepartie au bénéfice de prestations en nature de l'assurance maladie, la CSG est classée parmi les « *impositions de toute nature* » visées à l'article 34 de la Constitution<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 119. Voir également n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*, cons. 12.

<sup>3</sup> En 1978, les prélèvements obligatoires destinés aux régimes de sécurité sociale étaient constitués de cotisations à 97 %.

<sup>4</sup> Cf. le 3° de l'article L. 131-8 du CSS.

<sup>5</sup> Pour la CSG portant sur les revenus d'activité et de remplacement, une seconde condition d'assujettissement est prévue : les intéressés doivent également être à la charge, à quelque titre que ce soit, d'un régime obligatoire français d'assurance-maladie.

<sup>6</sup> Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*, cons. 8 et 9.

\* La loi de financement de la sécurité sociale pour 1998<sup>7</sup>, qui est à l'origine de la disposition contestée, a accentué ce mouvement de fiscalisation des ressources de la sécurité sociale.

Pour rendre le financement de la protection sociale « *plus juste et plus stable* »<sup>8</sup>, le législateur a décidé de transférer une fraction significative des cotisations salariales sur la CSG. L'article 5 de ce texte a ainsi porté de 3,4 % à 7,5 % le taux de CSG applicable aux revenus d'activité et de remplacement, aux revenus du patrimoine, aux produits de placement et aux sommes jouées ou au produit brut des jeux dans les casinos. Corrélativement, pour assurer la neutralité financière de ce transfert, il a été prévu que les cotisations dont le taux est inférieur à un certain seuil seraient supprimées et que le pouvoir réglementaire, compétent en matière de taux de cotisations sociales, baisserait, à due proportion, ceux applicables aux cotisations salariales.

Cet objectif de neutralité financière du transfert des cotisations salariales vers la CSG butait, cependant, sur le fait que certains revenus d'activité, soumis à cotisations, n'étaient en revanche pas assujettis à la CSG. L'objet des dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel a précisément été de remédier à cette difficulté.

## **2. – L'instauration de taux particuliers de cotisations sociales pour éviter l'effet d'aubaine induit par le transfert des cotisations vers la CSG (article L. 131-9 du CSS)**

Les dispositions de l'article L. 131-9 du CSS sont issues d'un amendement du rapporteur général de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, M. Alfred Recours, adopté lors des travaux parlementaires relatifs à la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998<sup>9</sup>. À l'origine, elles figuraient à l'article L. 131-7-1 du code de la sécurité sociale. Elles ont été transférées à l'article L. 131-9 du CSS par la loi du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005<sup>10</sup>.

Lors des débats devant l'Assemblée nationale, M. Alfred Recours a fait état de la situation particulière des personnes qui, d'un côté, n'étant pas domiciliées en France au titre de l'impôt sur le revenu, n'acquittaient donc pas la CSG, mais, d'un autre côté, étant assurés sociaux en France, pouvaient bénéficier d'une baisse des

<sup>7</sup> Loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997 de financement de la sécurité sociale pour 1998.

<sup>8</sup> Avis n° 386 (Assemblée nationale - XI<sup>ème</sup> législature) de M. Augustin Bonrepaux, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan du 23 octobre 1997.

<sup>9</sup> Amendement n° 404 de M. Alfred Recours.

<sup>10</sup> Article 3 de la loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005.

cotisations salariales si cette réforme était adoptée en l'état. Jugeant que cette situation n'était « *pas acceptable et, dans un souci d'équité* », il a déposé un amendement visant à « *les exclure du mécanisme de baisse des cotisations* »<sup>11</sup>.

Interrogé sur ce point, le Gouvernement a émis un avis favorable en considérant qu'il s'agissait d'« *éviter que les personnes résidant à l'étranger et travaillant en France, qui bénéficient à ce titre de la sécurité sociale française, ne s'ouvrent des droits à l'assurance maladie sans payer de cotisations, puisque celles-ci vont être presque intégralement supprimées et que ces personnes n'acquittent pas la CSG* »<sup>12</sup>. En d'autres termes, ces taux majorés de cotisations sociales devaient permettre tout à la fois de réserver la suppression de cotisations maladie aux personnes qui payaient la CSG et d'éviter que les étrangers travaillant en France mais dont le domicile fiscal est hors de France, puissent bénéficier d'une couverture maladie sans acquitter aucune des cotisations maladie ni la CSG<sup>13</sup>. Elles visaient ainsi la situation particulière des « *non-résidents fiscaux* ».

Le second alinéa de l'article L. 131-7-1 du CSS, dans cette première rédaction, prévoyait donc que « *Des taux particuliers de cotisations d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès à la charge des assurés sont applicables aux revenus d'activité et de remplacement perçus par les personnes qui ne remplissent pas les conditions de résidence définies à l'article L. 136-1 et qui relèvent à titre obligatoire d'un régime français d'assurance maladie* »<sup>14</sup>. Un décret est ensuite intervenu pour fixer ces taux particuliers<sup>15</sup>.

Le champ de cette dérogation a été, par la suite, étendu à plusieurs reprises :

– aux personnes étrangères, résidant à l'étranger (hors Union européenne et Espace économique européen), bénéficiant d'une pension servie par un régime obligatoire français<sup>16</sup> ;

---

<sup>11</sup> JOAN, 2<sup>ème</sup> séance du mardi 28 octobre 1997, p. 36 et 37.

<sup>12</sup> Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, *ibid.*, p. 37.

<sup>13</sup> Rapport n° 73 (Sénat – 1997-1998) de M. Charles Descours, fait au nom de la commission des affaires sociales, Tome IV, 5 novembre 1997.

<sup>14</sup> Le premier alinéa prévoyait, pour sa part que les cotisations sociales dues par ces personnes étaient supprimées « *lorsque le taux de ces cotisations, en vigueur au 31 décembre 1997, est inférieur ou égal à 2,8 % pour les revenus de remplacement, à 4,75 % pour les revenus d'activité* ».

<sup>15</sup> Voir le décret n° 97-1252 du 29 décembre 1997 modifiant les taux de cotisations d'assurance maladie et d'allocations familiales de certains assurés et modifiant le code de la sécurité sociale. Ces taux ont été modifiés, en dernier lieu, par le décret n° 2018-162 du 6 mars 2018 relatif aux taux particuliers des cotisations d'assurance maladie des personnes visées à l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale.

<sup>16</sup> Article 40 de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile. La modification consiste en l'ajout des mots : « *ou qui sont soumises au second alinéa de l'article L. 161-25-3* », ce dernier article renvoyant aux pensionnés français. Cette modification a toutefois été jugée inutile par le Sénat.

– aux fonctionnaires internationaux français qui, en raison d’accords – dits de siège – conclus entre les organismes internationaux et la France n’étaient assujettis ni à l’impôt sur le revenu ni à la CSG<sup>17</sup> ;

– aux personnes qui, travaillant à la fois en France et à l’étranger, ne sont, en vertu d’une convention fiscale destinée à éviter les doubles impositions, pas imposables en France pour leurs revenus de source étrangère<sup>18</sup>. En effet, la conséquence de cette absence d’imposition était que les intéressés, affiliés au régime de sécurité sociale française en raison d’accords internationaux (notamment la réglementation communautaire), en percevaient la totalité des prestations, alors qu’ils n’acquittaient ni cotisations sociales ni CSG sur leurs revenus de source étrangère. Dès lors, le législateur a souhaité « rétablir l’égalité de traitement entre bénéficiaires du régime d’assurance maladie au regard de leur contribution à son financement, en faisant acquitter aux intéressés une cotisation d’assurance maladie majorée sur la partie de leur revenu non imposable en France »<sup>19</sup>. Cette mesure visait majoritairement les assurés relevant du régime des travailleurs indépendants ;

– aux artistes du spectacle et aux mannequins, non imposables en France à l’IR, faisant l’objet d’une rémunération par *royalties*<sup>20</sup>.

Le premier alinéa de l’article L. 131-9 du CSS se bornait à prévoir que les cotisations d’assurance maladie n’étaient pas dues lorsque le taux applicable au 31 décembre 1997 était inférieur à certains taux. Il a été supprimé par l’article 8 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018, cette loi dispensant les revenus en cause de cotisations salariales.

---

En effet, selon M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, « *les retraités étrangers titulaires d’une pension française et résidant à l’étranger sont considérés comme "relevant à titre obligatoire d’un régime français d’assurance maladie" et entrent dès lors dans le champ d’application de l’article L. 131-7-1 du code de la sécurité sociale* » (avis n° 221 [Sénat – 1997-1998] de M. Alain Vasselle, fait au nom de la commission des affaires sociales).

<sup>17</sup> Article 3 de la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999, qui complète le second alinéa par une référence « *aux assurés d’un régime français d’assurance maladie, exonérés d’impôts directs en application d’une convention ou d’un accord international* ».

<sup>18</sup> Article 24 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009.

<sup>19</sup> Rapport n° 83 (Sénat – 2008-2009) de M. Alain Vasselle, fait au nom de la commission des affaires sociales, tome VII, déposé le 5 novembre 2008. La dernière phrase du second alinéa de l’article L. 131-9 du CSS a donc été modifiée pour englober la situation des fonctionnaires internationaux qui sont exonérés de tout impôt direct (IR et CSG) et les personnes physiques qui sont exonérées en partie d’impôt direct du fait de l’origine étrangère d’une part de leurs revenus.

<sup>20</sup> Article 19 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012. Sont ainsi visées, dans une troisième phrase du second alinéa de l’article L. 131-9 du CSS, les « *redevances mentionnées au IV de l’article L. 136-6 versées aux personnes qui ne remplissent pas la condition de résidence fiscale fixée au I du même article* ».

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

M. Gilbert A., ressortissant belge, résidait en Belgique et exerçait une activité professionnelle en France pour laquelle il était affilié au régime social des indépendants (RSI).

En janvier 2017, il avait reçu un courrier du RSI lui réclamant le paiement de cotisations d'assurance maladie-maternité en raison de l'élévation du taux appliqué (de 6,5 %, le taux de base, à 14,5 %, au taux spécifique de l'article L. 131-9 du CSS<sup>21</sup>). Par un courrier du 20 juin 2017, le RSI l'avait mis en demeure de payer la somme totale de 6 476 euros au titre de ce rappel de cotisations concernant l'année 2016. M. Gilbert A. avait contesté cette mise en demeure devant la commission de recours amiable qui avait rejeté sa réclamation. Il avait alors saisi, le 20 septembre 2017, le tribunal des affaires de sécurité sociale.

À cette occasion, il avait soulevé une QPC contre l'article L. 131-9 du CSS. Dans un jugement du 3 juin 2019, le tribunal de grande instance de Nancy<sup>22</sup> avait transmis cette question à la Cour de cassation.

Par la décision précitée du 4 juillet 2019, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation avait renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel en jugeant que « *les dispositions critiquées soumettant les travailleurs indépendants exerçant leur activité en France à des taux de cotisation différents selon qu'ils résident ou non en France et introduisant une différence de traitement entre les intéressés, la question présente un caractère sérieux au regard des exigences des principes d'égalité devant la loi et les charges publiques énoncés par les articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789* ».

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

Le requérant soutenait que les dispositions de l'article L. 131-9 du CSS méconnaissaient les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, dans la mesure où elles instituaient une différence de traitement injustifiée entre les assurés sociaux relevant d'un même régime obligatoire selon un critère de résidence fiscale.

---

<sup>21</sup> Article D. 612-4 du CSS.

<sup>22</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, les tribunaux de grande instance spécialement désignés sont compétents pour connaître du contentieux général de la sécurité sociale, en remplacement des tribunaux des affaires de sécurité sociale.

Après avoir jugé que la version de l'article L. 131-9 du CSS était celle résultant de la loi du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016 (paragr. 1), le Conseil constitutionnel a donc jugé que la QPC portait sur la première phrase du second alinéa de l'article L. 131-9 du CSS (paragr. 4).

### **A. – La jurisprudence constitutionnelle sur les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques**

Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi ... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que le principe d'égalité devant la loi « *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* »<sup>23</sup>.

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* »<sup>24</sup>. En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il 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.

Même si la compétence législative en matière de cotisations, qui se fonde sur le dix-septième alinéa de l'article 34 de la Constitution (« *La loi détermine les principes fondamentaux ... de la sécurité sociale* »)<sup>25</sup> est limitée, la fixation de leur taux relevant notamment du pouvoir réglementaire<sup>26</sup>, le Conseil s'assure que les dispositions législatives qui en fixent les principes et en organisent le régime sont conformes aux principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

---

<sup>23</sup> Cf., par exemple, récemment : décision n° 2019-782 QPC du 17 mai 2019, *Mme Élise D. (Déductibilité de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune des dettes du redevable à l'égard de ses héritiers ou de personnes interposées)*, paragr. 8.

<sup>24</sup> Même décision, paragr. 9.

<sup>25</sup> Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*, cons. 10.

<sup>26</sup> Même décision, cons. 12.

## 1. – Les différences de traitement en matière de cotisations sociales

\* De manière classique, le Conseil constitutionnel veille à la rationalité de la différence de traitement introduite par les dispositions en cause, ce qui se traduit notamment par le fait qu'elle ait bien un rapport avec l'objet de la loi.

Il a ainsi censuré une différence de traitement établie entre les marins pêcheurs pour l'obtention d'une exonération de cotisations sociales, selon qu'ils étaient ou non à jour du règlement de leurs cotisations sociales. En effet, l'objet de cette exonération, qui intervenait après une catastrophe naturelle, était de favoriser le rétablissement rapide des capacités de production après un cyclone. Or, au regard de cet objet, les marins-pêcheurs étaient dans la même situation qu'ils fussent ou non à jour du règlement de leurs cotisations (décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000<sup>27</sup>, cons. 48).

Inversement, il a jugé conforme au principe d'égalité devant la loi la limitation d'une exonération de cotisations patronales pour les rémunérations d'aides à domicile des personnes âgées ou handicapées aux seules prestations effectuées « *au domicile à usage privatif* » des intéressées. L'objet de cette exonération étant de favoriser le maintien chez elles de personnes dépendantes, la différence de traitement établie entre les prestations accomplies dans des structures médico-sociales et au domicile privatif des intéressées était bien en lien direct avec cet objet (décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010<sup>28</sup>, cons. 15).

\* Une différence de régime dans l'application des cotisations sociales peut trouver sa justification dans une différence plus structurelle entre les cotisants.

Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé justifiée la différence d'assiette de cotisations établie entre les résidents français qui, bien que travaillant en Suisse, sont affiliés au régime d'assurance maladie français et les personnes qui ont un emploi salarié en France. En effet, si cette assiette recouvre, pour les premiers, l'ensemble du revenu fiscal de référence, elle se limite, pour les seconds – qui correspondent au cas général – aux seuls revenus d'activité. Toutefois, cette différence de traitement se fondait sur « *sur la différence de situation entre les personnes qui sont affiliées au régime général d'assurance maladie au titre de leur activité salariée en France, et pour lesquelles sont recouvrées à la fois une cotisation salariale et une cotisation patronale, et les personnes qui sont affiliées au régime général d'assurance maladie au titre de leur résidence en France, pour lesquelles une seule cotisation est*

---

<sup>27</sup> Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*.

<sup>28</sup> Décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2011*.

*recouvrée directement auprès de l'assuré »*<sup>29</sup>. La différence de traitement reposait donc bien sur des critères objectifs et rationnels en lien avec l'objet des cotisations d'assurance maladie (décision n° 2015-460 QPC du 26 mars 2015). Il a ainsi validé en quelque sorte le choix opéré par le législateur consistant à distinguer entre les assurés sociaux selon le « mode d'accès » à un régime obligatoire de sécurité sociale : la voie classique d'accès par le paiement de cotisations sur les revenus d'activités et la voie « nouvelle », liée à l'universalisation des droits, fondée sur la résidence en France pour laquelle il décide d'instituer une cotisation particulière avec une assiette différente.

Le Conseil a toutefois formulé une réserve d'interprétation prohibant qu'entrent dans le revenu fiscal de référence soumis à cotisation des revenus du foyer fiscal qui ont déjà été soumis à une cotisation au titre de l'affiliation d'un des membres du foyer fiscal à un régime d'assurance maladie obligatoire (même décision, cons. 23).

Dans sa décision n° 2018-735 QPC du 27 septembre 2018, le Conseil constitutionnel était saisi des dispositions de l'article L. 380-2 du CSS instituant une cotisation particulière due au titre de la protection universelle maladie selon que les revenus d'activité professionnelle d'une personne sont inférieurs ou supérieurs à un seuil : la personne dont les revenus d'activité sont en deçà du seuil est redevable d'une cotisation assise sur ses revenus du patrimoine, alors que celle dont les revenus sont supérieurs en est dispensée (elle cotise sur ses seuls revenus professionnels). Il a jugé qu'« *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. / 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* »<sup>30</sup>. Le Conseil a ainsi accepté de prendre en compte l'objectif d'une contribution suffisante, par chaque bénéficiaire de l'assurance maladie, au financement du régime obligatoire.

\* Le Conseil constitutionnel s'attache également, sur le fondement du principe d'égalité, au respect de la logique propre aux cotisations sociales, qui interdit

---

<sup>29</sup> 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. 22.

<sup>30</sup> Décision n° 2018-735 QPC du 27 septembre 2018, *M. Xavier B. et autres (Cotisation due au titre de la protection universelle maladie)*, cons. 15 et 16.

certaines différences de traitement entre cotisants.

Dans sa décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, il a censuré un dispositif instituant une réduction dégressive des cotisations sociales d'assurance maladie et de vieillesse pour les salariés dont la rémunération à temps plein était comprise entre 1 et 1,3 salaire minimum de croissance. Le législateur avait, en revanche, maintenu inchangés, pour tous les salariés, l'assiette de ces cotisations ainsi que les prestations et avantages auxquels ces cotisations ouvrent droit. Il en résultait qu'un même régime de sécurité sociale continuait 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 prestations servies par ce régime. Or, le Conseil a jugé qu'une telle différence de traitement, qui ne reposait pas sur une différence de situation entre les assurés d'un même régime de sécurité sociale, était « *sans rapport avec l'objet des cotisations salariales de sécurité sociale* »<sup>31</sup>.

Plus récemment, le Conseil constitutionnel a toutefois fait évoluer sa jurisprudence sur le sujet, à l'occasion de sa décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Saisi d'une disposition prévoyant la dégressivité des seules cotisations d'assurance maladie et cotisations familiales (et non, comme dans la décision précédente, des cotisations d'assurance maladie et de vieillesse), il a observé, que, pour ces cotisations, « *le niveau des prestations auxquelles elles ouvrent droit ne dépend pas de la durée de cotisation ni du niveau des revenus d'activité sur lesquels ont porté ces cotisations* »<sup>32</sup>. Il en a conclu qu'il n'y avait pas lieu de censurer, sur le fondement du principe d'égalité, la dégressivité en cause comme sans rapport avec l'objet des cotisations de sécurité sociale.

## *2. – La jurisprudence applicable aux évolutions des modalités de financement de la protection sociale*

\* Le Conseil constitutionnel tient compte, lorsqu'il se prononce sur les différences de traitement engendrées par le régime de protection sociale, de l'état antérieur du dispositif.

Ainsi, il a jugé que « *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*

---

<sup>31</sup> Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 13.

<sup>32</sup> Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018*, paragr. 17.

*existantes* » (décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999)<sup>33</sup>. Il rejette à ce titre certains griefs tirés de la méconnaissance du principe d'égalité, dans la mesure où ils portent sur une différence de traitement « *inhérente aux modalités selon lesquelles s'est progressivement développée l'assurance maladie en France ainsi qu'à la diversité corrélative des régimes, que la loi [...] ne remet pas en cause* »<sup>34</sup>. Il en va ainsi, par exemple, de la différence de traitement entre les nouveaux bénéficiaires de la couverture maladie universelle, non soumis à cotisation en raison de la faiblesse de leur revenu, et les personnes qui, déjà assujetties à un régime d'assurance maladie, restent obligées, à revenu équivalent, de verser des cotisations (décision n° 99-416 DC précitée, cons. 9), de la différence d'assiette des cotisations d'assurance maladie des travailleurs indépendants non agricoles par rapport aux travailleurs salariés (décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, cons. 13<sup>35</sup>) ou de la différence de traitement établie, au regard de l'assiette de leurs cotisations, entre les personnes affiliées à la branche maladie du régime général de sécurité sociale selon qu'elles le sont au titre de leur activité professionnelle ou au titre de leur résidence en France (décision n° 2015-460 DC précitée, cons. 14)<sup>36</sup>.

\* Le Conseil constitutionnel a été saisi à plusieurs reprises de dispositions substituant à un financement par cotisations sociales un financement par l'impôt.

Dans la décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, le Conseil était saisi d'une disposition de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 qui majorait les taux de la CSG et supprimait notamment, en compensation, les cotisations d'assurance maladie dont le taux était inférieur à 2,8 % pour les revenus de remplacement et 4,75 % pour les revenus d'activité. Les députés requérants dénonçaient les différences de traitement injustifiées qui devaient résulter selon eux des baisses de taux des cotisations sociales que le Gouvernement avait par ailleurs annoncées. Le Conseil a rejeté le grief après avoir relevé que les dispositions contestées se limitaient à la majoration du taux de la CSG et qu'elles étaient sans incidence, par elles-mêmes, sur les taux des cotisations d'assurance maladie, qu'il reviendrait au pouvoir réglementaire de fixer. Il a toutefois rappelé qu'il

---

<sup>33</sup> Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 9. Cf., également, 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. 14.

<sup>34</sup> Décision n° 99-416 DC précitée, cons. 9.

<sup>35</sup> Décision n° 2012-659 DC précitée. Dans cette décision, le Conseil évoque également, comme justification historique de la différence de traitement contestée, le « *choix du partage de l'obligation de versement des cotisations sociales entre employeurs et salariés* » (cons. 13 de la décision).

<sup>36</sup> Cf., pour une différence de traitement sur les compensations applicables entre les régimes obligatoires d'assurance-vieillesse, 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)*, cons. 9.

appartiendrait au Gouvernement de veiller, dans la fixation de ces taux, à ne pas créer de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre les catégories socioprofessionnelles du fait de la majoration de la CSG et des diminutions corrélatives des taux des cotisations sociales qui leur sont applicables<sup>37</sup>.

Bien que l'article 5 dont le Conseil constitutionnel était saisi portât également sur l'article L. 131-7-1 du CSS à l'origine de la disposition contestée dans la QPC objet du présent commentaire et qu'il ait, dans son dispositif, déclaré cet article, dans sa totalité, conforme à la Constitution, le Conseil n'a pas examiné dans les motifs de sa décision la question d'une telle disposition législative prévoyant, pour une catégorie d'assurés sociaux, des taux de cotisations particuliers : la disposition expressément examinée, qui correspondait au premier alinéa dudit article, se bornait à prévoir, pour tous les assurés sociaux, que les cotisations d'un taux inférieur à certains seuils n'étaient plus exigibles.

En revanche, c'est bien une disposition proche qu'il a contrôlée dans la décision précitée n° 2012-659 DC. À l'occasion d'une contestation plus générale de l'article 11 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, portant sur la suppression du plafonnement de l'assiette des cotisations d'assurance maladie des travailleurs indépendants non agricoles, les requérants dénonçaient la différence de traitement injustifiée créée par la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 131-9 du CSS, instaurant des taux particuliers de cotisations sociales à l'encontre des résidents français affiliés à un régime obligatoire de sécurité sociale, dispensés, par une convention internationale, de tout ou partie des impôts directs sur leur revenu d'activité. Le Conseil ayant estimé que l'article 11 contesté modifiait le domaine d'application de cette seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 131-9 du CSS, il s'est déclaré compétent pour en connaître, conformément à sa jurisprudence « Nouvelle-Calédonie »<sup>38</sup>. Il a alors jugé que, 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* ». En conséquence, il a déclaré cette disposition contraire à la Constitution (cons. 15).

---

<sup>37</sup> Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998*, cons. 5 à 7.

<sup>38</sup> Jurisprudence selon laquelle « *la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine* » : Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, *Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*, cons. 10.

Récemment, le Conseil constitutionnel a été saisi de l'augmentation de la CSG couplée à la suppression des cotisations salariales d'assurance maladie mise en œuvre par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 (décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017<sup>39</sup>). Les requérants contestaient le fait que, d'une part, l'augmentation de la CSG ne concernerait pas les allocations chômage et les pensions de retraite ou d'invalidité des personnes à revenu modeste et, d'autre part, la suppression des cotisations salariales ne profiterait pas aux fonctionnaires et aux titulaires de pensions de retraite ou d'invalidité.

Sur le premier point, le Conseil a considéré que la différence de traitement dans la soumission à l'augmentation de la CSG était justifiée par la différence de situation existant entre les personnes percevant certains revenus de remplacement et les autres (paragr. 15 de la décision précitée).

Sur le second point, il a jugé que « *les revenus d'activité des travailleurs du secteur privé sont soumis à des cotisations d'assurance maladie et d'assurance chômage alors que les revenus de remplacement des titulaires de pensions de retraite ou d'invalidité et les traitements des fonctionnaires ne sont pas soumis à de telles cotisations. Par conséquent, le législateur s'est fondé sur une différence de situation entre ces deux dernières catégories de personnes et les travailleurs du secteur privé. La différence de traitement qui en résulte est en rapport avec l'objet de la loi* » (paragr. 16). Le choix du législateur de compenser la hausse de la CSG par une baisse des cotisations salariales n'est donc pas contraire au principe d'égalité devant la loi, même si ce choix a pour conséquence que seules les catégories professionnelles soumises à de telles cotisations bénéficieront d'une telle compensation.

## **B. – L'application à l'espèce**

Le Conseil constitutionnel a, tout d'abord, caractérisé la différence de traitement contestée par le requérant. Il a, à ce titre, constaté que les dispositions contestées instituent une différence de traitement entre les assurés sociaux d'un même régime obligatoire. En effet, celles-ci « *permettent au pouvoir réglementaire de prévoir des taux particuliers de cotisations d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès applicables aux revenus d'activité et de remplacement des assurés d'un régime obligatoire de sécurité sociale français qui, ne remplissant pas les conditions de résidence fiscale définies à l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale, ne sont pas assujettis à la contribution sociale généralisée sur ces mêmes revenus* » (paragr. 7). Ainsi, pour des revenus relevant d'une même assiette, tirés d'une même

---

<sup>39</sup> Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018*.

activité professionnelle exercée en France, l'assuré qui réside fiscalement sur le territoire est assujéti aux cotisations de droit commun alors que l'assuré résidant hors du territoire verse des cotisations sociales à des taux majorés.

Le Conseil s'est ensuite attaché à l'objectif poursuivi par le législateur.

Il a ainsi rappelé que la loi du 19 décembre 1997 de financement de la sécurité sociale pour 1998, qui est à l'origine des dispositions contestées, s'inscrit dans le cadre du mouvement de fiscalisation des ressources de la protection sociale : « *depuis plusieurs années, le financement de la protection sociale n'est plus assuré par les seules cotisations sociales mais pour partie par l'impôt* » (paragr. 8). Cette loi a largement contribué à ce basculement, en augmentant le taux de la contribution sociale généralisée et, en contrepartie, en supprimant les cotisations salariales d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès dont le taux est inférieur à un certain seuil ainsi qu'en laissant au pouvoir réglementaire le soin de réduire à due proportion le taux des cotisations restantes.

S'en rapportant aux travaux préparatoires, le Conseil constitutionnel a alors identifié l'objectif poursuivi par le législateur : éviter que puissent bénéficier des baisses de taux de cotisation des assurés sociaux qui, par ailleurs, ne seraient pas affectés par la hausse de la CSG et garantir ainsi que « *les assurés sociaux participent de manière équivalente au financement des régimes obligatoires d'assurance maladie* » (paragr. 9). Or, un tel objectif constitue bien un objectif d'intérêt général de nature à justifier la différence de traitement, pour peu que cette différence de traitement soit rationnelle, c'est-à-dire en rapport avec l'objet de la loi qui l'instaure.

Ce contrôle de la rationalité est ce qui avait conduit à la déclaration d'inconstitutionnalité de la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 131-19 du CSS dans la décision n° 2012-659 DC précitée : la différence de traitement résultant de l'instauration de taux dérogatoires reposait certes sur une différence de situation (le fait que certains soient imposés ou non à la CSG en vertu de conventions internationales), mais celle-ci n'avait pas été jugée en rapport avec l'objet des cotisations sociales. De la même manière, dans la décision n° 2014-698 DC précitée, la dégressivité des cotisations sociales, qui excluait un tiers des assurés du financement du régime, avait été censurée parce qu'elle était sans rapport direct avec l'objet des cotisations sociales, qui, contrairement à l'impôt, n'ont pas pour fonction de contribuer à la redistribution des revenus.

En soi, l'objet des cotisations sociales est d'assurer le financement d'un régime de prestation par des cotisations versées en contrepartie des droits constitués au bénéfice

desdites prestations. Apprécié ainsi, « en soi », l'objet des cotisations sociales n'a pas de lien avec l'assujettissement à l'impôt, ni avec l'idée proprement fiscale d'une redistribution des revenus. Le Conseil avait donc considéré, dans ces décisions, qu'il n'apparaissait pas possible d'établir une différence de traitement, pour ce qui concerne ces cotisations, sur la base d'un critère fiscal étranger à leur objet.

Une telle conception de l'objet des cotisations sociales est cohérente avec la compétence réglementaire en la matière. Puisque l'objet des cotisations sociales est d'assurer le financement d'un régime de prestations ouvertes aux assurés contributeurs, le taux des cotisations est susceptible de varier en fonction de l'équilibre du régime en cause et de l'étendue des droits ouverts aux assurés. Le pouvoir réglementaire est plus à même de fixer, pour chaque régime ou profession, les taux applicables. Inversement, il paraît difficile de faire reposer une politique de redistribution de revenus sur une autre compétence que celle du législateur.

Pour autant, le Conseil constitutionnel a récemment fait évoluer son appréciation de l'objet des cotisations sociales. Comme on l'a vu précédemment, dans la décision n° 2017-756 DC, il a estimé que, dans la mesure où le niveau des prestations auxquelles donnent droit les cotisations d'assurance maladie et maternité et les cotisations familiales ne dépend pas du niveau de ces cotisations, il était possible au législateur de prévoir une certaine dégressivité desdites cotisations. Et, dans la décision n° 2018-735 QPC, il a pris en compte, pour justifier la différence de traitement instaurée par la cotisation due au titre de la protection universelle maladie – qui est une cotisation sociale –, l'objectif d'une « *participation effective* » de chaque assuré au financement du régime obligatoire.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a poursuivi l'inflexion qu'il a ainsi donnée à sa jurisprudence en matière de cotisations sociales. Il a en effet considéré qu'il n'était plus possible de faire uniquement référence à l'objet « en soi » des cotisations sociales, mais qu'il convenait de tenir compte des évolutions engagées qui conduisent à redéfinir cet objet. Il s'est donc attaché à cet objet, « *tel qu'il doit s'entendre dans le cadre d'un système de financement mixte de la protection sociale, pour des prestations d'assurance maladie, maternité, invalidité ou décès dont le niveau n'est pas nécessairement lié à la durée pendant laquelle ces cotisations ont été versées ou à leur montant* » (paragr. 10).

Ce faisant, il a repris l'une des caractéristiques des cotisations d'assurance maladie mise en avant dans sa décision n° 2017-756 DC précitée et a accepté de prendre en compte l'évolution majeure, engagée depuis longtemps maintenant, que constitue le basculement du financement des régimes obligatoires d'assurance maladie d'un

système bismarckien à un système mixte mêlant cotisations sociales et impôt. Ainsi entendu, l'objet des cotisations sociales d'assurance maladie ne se limite plus au financement à due proportion des prestations correspondantes mais autorise à prendre en compte la part de financement assurée par l'impôt et la nécessité d'assurer une participation équivalente de chacun au financement du régime. L'instauration de taux particuliers de cotisation pour les assurés sociaux qui ne sont pas assujettis à la CSG est donc bien en rapport direct avec l'objet des cotisations sociales ainsi entendu.

Cette habilitation à fixer des taux particuliers de cotisation trouvant sa justification dans l'objectif que les assurés contribuent de manière équivalente au financement des régimes d'assurance maladie, la marge d'appréciation ouverte aux autorités réglementaires s'en trouve étroitement limitée. Le Conseil constitutionnel juge, en conséquence, sous la forme d'une réserve d'interprétation, que le pouvoir réglementaire ne saurait retenir « *des taux particuliers de cotisations sociales de nature à créer des ruptures caractérisées de l'égalité dans la participation des assurés sociaux au financement des régimes d'assurance maladie dont ils relèvent* » (paragr. 11).

Sous cette réserve, le Conseil constitutionnel a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Jugeant que les dispositions contestées ne méconnaissaient aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a donc, sous la même réserve, déclarées conformes à la Constitution (paragr. 12).