



Références

Conseil d'État

N° 417919

ECLI:FR:CECHR:2019:417919.20190710

Inédit au recueil Lebon

1ère - 4ème chambres réunies

Mme Marie Sirinelli, rapporteur

M. Rémi Decout-Paolini, rapporteur public

lecture du mercredi 10 juillet 2019

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire enregistrée le 5 février 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, M. G...A..., M. M...D..., M. B... O... et Mme P...-I...N..., et par un mémoire complémentaire enregistré le 12 avril 2018, les mêmes requérants ainsi que Mme I...C..., Mme K...F..., M. B...F...et M. H...L...demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la circulaire de la ministre des solidarités et de la santé et du ministre de l'action et des comptes publics n° DSS/5B/2017/322 du 15 novembre 2017 relative à la cotisation subsidiaire maladie prévue à l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son article 62 ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son premier protocole additionnel ;
- le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 ;
- le code de la sécurité sociale ;
- le décret n° 2017-736 du 3 mai 2017 ;
- la décision du 4 juillet 2018 par laquelle le Conseil d'Etat statuant au contentieux a renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. A...et les autres requérants ;
- la décision n° 2018-735 QPC du 27 septembre 2018 du Conseil constitutionnel statuant sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. A...et les autres requérants ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Marie Sirinelli, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Rémi Decout-Paolini, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de l'article 32 de la

loi du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016, qui a institué une protection universelle maladie : " 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 bénéfices industriels et commerciaux non professionnels et des bénéfices 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°. (...) "

2. Par une circulaire du 15 novembre 2017 relative à la cotisation subsidiaire maladie prévue à l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale, la directrice de la sécurité sociale, agissant par délégation de la ministre des solidarités et de la santé et du ministre de l'action et des comptes publics, tous deux chargés de la sécurité sociale, a donné à l'attention de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, en vue de sa diffusion aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales et aux caisses générales de sécurité sociale, par des dispositions impératives à caractère général, l'interprétation qu'appelaient, selon elle, les dispositions légales et réglementaires déterminant le régime de cette cotisation. M. A...et les autres requérants demandent l'annulation pour excès de pouvoir de cette circulaire.

Sur l'intervention :

3. L'intervention de Mme J...n'est pas motivée. Elle n'est, dès lors, pas recevable.

Sur la circulaire attaquée :

4. En premier lieu, aux termes de l'article 11 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale : " 1. Les personnes auxquelles le présent règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul Etat membre. Cette législation est déterminée conformément au présent titre. / (...) / 3. Sous réserve des articles 12 à 16 : / a) la personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un Etat membre est soumise à la législation de cet Etat membre (...) ". Il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, et notamment de son arrêt du 26 février 2015, *Ministre de l'économie et des finances contre Gérard de Ruyter* (C-623/13), rendu pour l'application du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté mais transposable pour l'application du règlement du 29 avril 2004, que les Etats membres doivent respecter le principe de l'unicité de la législation applicable en matière de sécurité sociale, qui exclut que les résidents d'un Etat membre affiliés à la sécurité sociale d'un autre Etat membre soient tenus de financer en outre, même si ce n'est que partiellement, la sécurité sociale de l'Etat de résidence et, à ce titre, soient soumis par ce dernier, en ce qui concerne tant les revenus découlant d'une relation de travail que ceux issus de leur patrimoine, à des dispositions légales instaurant des prélèvements qui présentent un lien direct et suffisamment pertinent avec les lois régissant les branches de sécurité sociale, le critère déterminant étant celui de l'affectation spécifique d'une contribution au financement d'un régime de sécurité sociale d'un Etat membre.

5. 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 dans les conditions fixées au présent livre ". Aux termes du I de l'article R. 111-3 du même code : " Peuvent bénéficier des prestations ou aides mentionnées aux articles L. 160-1 (...), lorsqu'elles en remplissent les autres conditions et ne relèvent pas, par ailleurs, d'un régime de sécurité sociale d'un autre Etat en application des règlements européens ou de conventions internationales, les personnes qui sont de nationalité française ou sont en situation régulière au regard de la législation sur le séjour des étrangers en France ". L'affiliation au titre de la résidence prévue par ces dispositions, au bénéfice des personnes qui n'exercent pas d'activité professionnelle, que ce soit en France ou à l'étranger, ne saurait ainsi concerner les personnes qui relèvent du régime d'assurance maladie d'un autre Etat membre de l'Union européenne en application du règlement du 29 avril 2004. Or l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale, cité au point 1, prévoit que sont redevables de la cotisation qu'il institue les personnes mentionnées à l'article L. 160-1 du même code, c'est-à-dire, ainsi que l'a relevé le Conseil constitutionnel dans les motifs de sa décision n° 2018-735 QPC du 27 septembre 2018 déclarant ces dispositions conformes à la Constitution, exclusivement les personnes bénéficiant, en cas de maladie ou de maternité, de la prise en charge de leurs frais de santé. La circulaire attaquée précise ainsi que cette cotisation " est due à compter de la date d'affiliation au régime général et cesse d'être due le lendemain de la date de fin de cette affiliation ". Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la circulaire attaquée réitérerait des dispositions de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale contraires au

règlement (CE) n° 883/2004 du 29 avril 2004.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : " Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. / Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ". Aux termes de l'article 14 de cette convention : " La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ". Une distinction entre des personnes placées dans une situation analogue est discriminatoire, au sens de ces stipulations, si elle n'est pas assortie de justifications objectives et raisonnables, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un objectif d'utilité publique ou si elle n'est pas fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi.

7. Les dispositions de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale mentionnées au point 1 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 cet article et qu'ils n'ont perçu aucun revenu de remplacement, sont redevables d'une cotisation assise sur l'ensemble de leurs revenus du patrimoine. Toutefois, elles visent à faire contribuer à la prise en charge des frais de santé les personnes qui, tout en bénéficiant de revenus du patrimoine supérieurs à un certain niveau, ne perçoivent pas de revenus professionnels ou perçoivent des revenus professionnels insuffisants pour que les cotisations assises sur ces revenus constituent une participation effective à cette prise en charge. Dans ces conditions, le législateur, en créant une distinction entre les personnes pour la détermination des modalités de leur participation au financement de l'assurance maladie selon le montant de leurs revenus professionnels, a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts qu'il se proposait.

8. S'il résulte plus précisément de ces dispositions une distinction entre deux assurés sociaux disposant d'un revenu d'activité professionnelle d'un montant proche, selon que ce revenu est inférieur ou supérieur au seuil prévu par le 1° de l'article L. 380-2, cette différence, inhérente à l'existence d'un seuil, se trouve atténuée par le mécanisme d'abattement d'assiette prévu au cinquième alinéa de cet article, de même que par ses dispositions prévoyant que la cotisation n'est assise que sur la fraction des revenus du patrimoine dépassant un plafond fixé par décret. Enfin, la distinction instituée entre les personnes bénéficiant des prestations de la branche maladie et maternité de la sécurité sociale, selon les revenus de leur conjoint ou de leur partenaire, vise à tenir compte, au moment de la création de la protection universelle maladie et dans l'attente d'une harmonisation plus complète de son financement, de la situation des personnes inactives qui bénéficiaient auparavant des prestations en nature de l'assurance maladie, sans avoir à acquitter de cotisation, en qualité d'ayant droit de leur conjoint ou partenaire affilié à un régime de sécurité sociale au titre de son activité professionnelle.

9. Dans ces conditions, et alors au demeurant que l'article L. 380-2 précité a été complété par un mécanisme de plafonnement de l'assiette de la cotisation par l'article 12 de la loi du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la circulaire attaquée réitérerait des dispositions de cet article qui créeraient une discrimination prohibée par l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, combiné avec l'article 1er du premier protocole additionnel à cette convention.

10. En troisième lieu, par sa décision n° 2018-735 QPC du 27 septembre 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré les première et dernière phrases du quatrième alinéa de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale conformes à la Constitution sous la réserve suivante : " (...) 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 ".

11. Les réserves d'interprétation dont une décision du Conseil constitutionnel assortit la déclaration de conformité à la Constitution d'une disposition législative sont revêtues de l'autorité absolue de la chose jugée et lient tant les autorités administratives que le juge pour l'application et l'interprétation de cette disposition.

12. Aux termes du I de l'article D. 380-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue du décret du 19 juillet 2016 relatif aux modalités de calcul de la cotisation prévue à l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale : " Le montant de la cotisation mentionné à l'article L. 380-2 due par les assurés dont les revenus tirés d'activités professionnelles sont inférieurs à un seuil fixé à 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale est déterminé selon les formules suivantes : / 1° Si les revenus tirés d'activités professionnelles sont inférieurs à 5 % du plafond annuel de la sécurité sociale : / Montant de la cotisation = 8 % × (A-D) / Où : / A est l'assiette des revenus définie au quatrième alinéa de l'article L. 380-2 ; / D, qui correspond au plafond mentionné au quatrième alinéa du même article, est égal à 25 % du plafond annuel de la sécurité sociale ; / 2° Si les revenus tirés d'activités professionnelles sont compris entre 5 % et 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale : / Montant de la cotisation = 8 % × (A-D) × 2 × (1-R/ S) / Où : / R est le montant des

revenus tirés d'activités professionnelles ; / S, qui correspond au seuil des revenus tirés d'activités professionnelles mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 380-2, est égal à 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale ". Ces dispositions prévoient ainsi que la cotisation subsidiaire maladie est due par les assurés dont les revenus tirés d'activités professionnelles sont inférieurs à 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale et qu'elle s'applique, au taux de 8 %, à la part des revenus du patrimoine excédant 25 % du même plafond. En outre, l'abattement d'assiette prévu en application du cinquième alinéa de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale équivaut à appliquer aux revenus du patrimoine un taux de cotisation décroissant de façon linéaire de 8 à 0 % en fonction du montant des revenus professionnels lorsque ceux-ci sont compris entre 5 et 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale.

13. En fixant, dans le cadre déterminé par les dispositions de l'article L. 380-2 précité, le seuil de revenus professionnels prévu au deuxième alinéa de cet article, en-deçà duquel la cotisation est due, à 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 3 861,60 euros en 2016, le montant des revenus du patrimoine mentionné au quatrième alinéa du même article, au-delà duquel s'applique le prélèvement, à 25 % de ce même plafond, soit 9 654 euros en 2016, et le taux de la cotisation en cause à 8 %, le pouvoir réglementaire a défini les modalités de calcul de cette cotisation dans des conditions qui n'entraînent pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'article D. 380-1 du code de la sécurité sociale aurait méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques garanti par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens de 1789, non plus que les dispositions de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale telles qu'interprétées par le Conseil constitutionnel, et que la circulaire attaquée réitérerait ainsi des dispositions réglementaires contraires à ces normes.

14. En dernier lieu, le sixième alinéa de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi du 21 décembre 2015, dispose que : " 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'Etat ". Le décret du 3 mai 2017 relatif aux règles d'identification, d'affiliation et de rattachement des bénéficiaires des prestations de sécurité sociale et portant modifications de diverses dispositions relatives à l'assurance maladie, publié au Journal officiel de la République française du 5 mai 2017, a modifié à cette fin les articles R. 380-3 à R. 380-7 du code de la sécurité sociale, en prévoyant notamment que la cotisation mentionnée à l'article L. 380-2 est appelée au plus tard le dernier jour ouvré du mois de novembre de l'année suivant celle au titre de laquelle elle est due et qu'elle est exigible dans les trente jours suivant la date à laquelle elle est appelée. Ces dispositions réglementaires se bornent à préciser les modalités de recouvrement intervenant, pour l'année 2016, première année d'assujettissement à cette cotisation, à la fin de l'année 2017, sans comporter aucun élément relatif à l'assiette ni au taux de la cotisation, complètement déterminés par les dispositions issues de la loi du 21 décembre 2015 et du décret du 19 juillet 2016 précités. Par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions de la circulaire prescrivant l'application des dispositions de l'article L. 380-2 et des articles R. 380-3 à R. 380-7 du code de la sécurité sociale pour le recouvrement de la cotisation due au titre de l'année 2016 méconnaîtraient le principe de non-rétroactivité des actes réglementaires doit être écarté.

15. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la recevabilité de la requête, que M. A...et les autres requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de la circulaire du 15 novembre 2017 qu'ils attaquent.

Sur les frais exposés par les parties à l'occasion du litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de Mme J...n'est pas admise.

Article 2 : La requête de M. A...et des autres requérants est rejetée.

Article 3 : La présente décision sera notifiée, pour l'ensemble des requérants, à M. G... A..., premier dénommé, à la ministre des solidarités et de la santé et à Mme E... J....

Copie en sera adressée au Premier ministre et au ministre de l'action et des comptes publics.