

CONSEIL D'ÉTAT

Commission permanente

Section des finances
Section sociale

N° 396509

Séance du mardi 18 décembre 2018

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS

AVIS SUR UN PROJET DE LOI portant mesures d'urgence économiques et sociales

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 17 décembre 2018 d'un projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, qui comporte quatre articles.
2. Le Gouvernement entend par ce projet de loi prendre des mesures d'urgence visant à exonérer de toutes cotisations et contributions sociales, de l'impôt sur le revenu et d'autres impositions, dans la limite de 1 000 euros, la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat que les employeurs pourront verser jusqu'au 31 mars 2019 à leurs salariés rémunérés moins de trois fois le SMIC, à exonérer d'impôt sur le revenu et de cotisations salariales les rémunérations des heures supplémentaires et complémentaires effectuées à compter du 1^{er} janvier 2019, à créer une nouvelle tranche de taux réduit dans le barème de la contribution sociale généralisée sur les pensions de retraite et d'invalidité.
3. Le Conseil d'Etat (Commission permanente) constate que les mesures que comporte ce projet de loi sont par nature susceptibles d'avoir un impact sur l'équilibre budgétaire ainsi que sur l'équilibre des régimes de base de sécurité sociale des années 2018 et 2019. Il relève également que la saisine en urgence du Conseil d'Etat intervient, en vue de l'adoption du projet de loi par le Conseil des ministres du 19 décembre 2018, alors que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 a déjà fait l'objet d'un vote définitif le 3 décembre 2018 et que le projet de loi de finances pour 2019 fait l'objet, après échec de la commission mixte paritaire, d'une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat.

4. Le Conseil d'Etat (Commission permanente), ainsi appelé à statuer de manière inédite selon la chronologie mentionnée ci-dessus, relève que si, à la date de la réunion de la Commission permanente, le 18 décembre 2018, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 n'est pas encore promulguée, elle est suffisamment stabilisée pour que puisse être utilement examiné un projet de loi lui apportant des modifications en vue de son adoption le lendemain par le Conseil des ministres. Une telle procédure d'examen qui tient à l'urgence que le Gouvernement attache à l'adoption de ce projet de loi portant mesures d'urgences économiques et sociales et à l'impossibilité dans laquelle il s'est trouvé, à ce stade des travaux parlementaires de procéder par voie d'amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, doit cependant rester exceptionnelle.

5. Dans l'hypothèse où le Conseil constitutionnel, actuellement saisi de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, viendrait par sa décision à rendre caduques des dispositions du présent projet de loi, il appartiendrait au Gouvernement, selon les cas, soit de l'amender, soit de déposer une lettre rectificative au projet déposé, soit enfin de déposer un nouveau projet de loi,

6. Le Conseil d'Etat (Commission permanente) relève par ailleurs que l'étude d'impact qui accompagne le projet répond aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Sur l'absence d'atteinte au domaine réservé aux lois de financement de la sécurité sociale

7. Le Conseil d'Etat (Commission permanente) considère, en premier lieu, que l'ensemble des mesures prévues par le projet de loi entrent dans le champ d'application des dispositions du IV de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, en vertu desquelles : *« Seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base. / Cette disposition s'applique également : 1° A toute mesure de réduction ou d'exonération de contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale (...) ; 2° A toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions ; (...) »*.

L'exonération de cotisations et de contributions sociales instaurée par l'article 1^{er} en faveur de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat ne devrait pas diminuer les recettes de la sécurité sociale, la loi interdisant de substituer cette prime à des augmentations de rémunération ou à des primes déjà prévues par un accord collectif, par le contrat de travail ou les usages en vigueur dans l'entreprise. Toutefois, elle concerne des rémunérations ayant normalement vocation à être assujetties à ces cotisations et contributions et constitue donc une mesure d'exonération au sens de l'article LO 111-3 du CSS. L'article 2 du projet de loi anticipe de neuf mois l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. Alors même que ce projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit l'absence de compensation de cette exonération prévue à compter du 1^{er} septembre 2019, l'entrée en vigueur de cette mesure dès le 1^{er} janvier 2019 constitue bien la modification d'une exonération, aucune loi de financement de la sécurité sociale n'ayant prévu la non-compensation de cette modification. Enfin, l'article 3 crée une nouvelle tranche de taux réduit dans le barème de la contribution sociale généralisée sur les pensions de retraite et d'invalidité.

8. Le Conseil d'Etat (Commission permanente) relève qu'en l'absence de toute dérogation à la règle de compensation intégrale par le budget de l'Etat prévue par l'article L. 131-7 du même code, ces mesures devront être compensées selon des modalités à prévoir par une prochaine loi de finances ou loi de financement de la sécurité sociale, ainsi que le prévoit l'étude d'impact du projet de loi. Dès lors, il n'est pas porté atteinte au domaine réservé à la loi de financement de la sécurité sociale par la loi organique en ce qui concerne la création ou la modification de mesures non compensées aux régimes obligatoires de base.

9. Le Conseil d'Etat constate, en second lieu, ainsi qu'il a dit ci-dessus, que le présent projet de loi est présenté alors que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 a déjà été adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel a jugé, dans le cadre alors issu de la loi organique du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, que sont contraires aux dispositions du II de l'article LO. 111-3 les dispositions d'une loi qui affectent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année en cours, alors qu'aucune loi de financement de la sécurité sociale n'a pris en compte cette incidence et qu'aucune ne pourra plus le faire d'ici à la fin de l'exercice (décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*, § 8 à 12). Toutefois, il ressort des termes même du projet de loi et de son étude d'impact que seules les dispositions de l'article 1^{er} sont applicables à l'année 2018 et que leur effet sur les recettes des régimes obligatoires de base devrait être nul, la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat ne pouvant se substituer à des rémunérations déjà prévues. Le projet de loi n'affecte donc pas les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année 2018.

10. S'agissant de l'année 2019, il résulte de ce qui a été dit au point 8 que les pertes de recettes pour la sécurité sociale seront intégralement compensées par l'Etat. Les conditions générales de l'équilibre financier pour l'année 2019 ne devraient donc pas être modifiées. Il reviendra à la plus prochaine loi de financement de la sécurité sociale de tenir compte, des modifications de la structure des recettes des régimes obligatoires de base qui résulte du présent projet de loi.

Sur l'absence d'atteinte au domaine réservé aux lois de finances

11. Le Conseil d'Etat (Commission permanente) relève en premier lieu qu'il est loisible au Gouvernement de présenter à tout moment un projet de loi comportant des dispositions susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'Etat de l'année en cours, sous réserve d'en tirer les conséquences dans la plus prochaine loi de finances en application de l'article 33 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, sans que puissent y faire obstacle les circonstances particulières de la nature de celles mentionnées au point 3 relatives à l'adoption et à la promulgation imminentes du projet de loi de finances pour 2019 et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

12. Le Conseil d'Etat (Commission permanente) relève toutefois qu'en vertu de la jurisprudence constitutionnelle (Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007), il incombe au Gouvernement en cours d'exercice de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative lorsque les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances initiale s'écartent sensiblement des prévisions.

13. En ce qui concerne l'impact budgétaire en 2018 du présent projet de loi, si la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, qui peut être versée dès le 11 décembre 2018, peut être exonérée de cotisations et de contributions sociales et si, ainsi qu'il ressort des points 7 et 8, ces exonérations devront être compensées par l'Etat, il ressort des estimations fournies par le Gouvernement que la charge ainsi supportée par l'Etat au titre de 2018 est minime et ne saurait exiger qu'un projet de loi de finances rectificative soit soumis au Parlement.

14. En ce qui concerne l'impact budgétaire en 2019, il ressort des termes de l'étude d'impact que les mesures du présent projet de loi conduisent à une perte de recettes fiscales évaluée à 1,1 milliard d'euros et à une perte de recettes pour la sécurité sociale s'élevant à 2,6 milliards d'euros. Le Conseil d'Etat estime que la charge financière supplémentaire ainsi supportée par l'Etat, qui s'élèverait à moins de 4 milliards d'euros pour 2019, ne saurait en tout état de cause être regardée comme un écart sensible par rapport aux grandes lignes de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2019. Il ressort au surplus de l'étude d'impact que l'Etat entend assurer le financement intégral des mesures prévues, notamment par la création de nouvelles recettes et la mise en œuvre d'économies budgétaires.

En ce qui concerne les consultations obligatoires

15. L'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale dispose que les conseils d'administration des caisses nationales du régime général ainsi que de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) sont saisis « *de tout projet de mesure législative ou réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans leur domaine de compétence* ». Bien que les mesures prévues par le projet de loi doivent être compensées par l'Etat, leur incidence sur les recettes du régime général impose la consultation des conseils d'administration des caisses nationales de celui-ci. Les cotisations et contributions sociales affectées par le projet de loi étant recouvrées par les unions pour le recouvrement des cotisations sociales (URSSAF), ces mesures entrent également dans le domaine de compétence de l'ACOSS. Enfin, s'agissant des régimes agricoles, le II *bis* de l'article L. 723-12 du code rural et de la pêche maritime impose également la consultation du conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole en raison de l'incidence financière des mesures. Les conseils d'administration de ces organismes ont rendu leurs avis entre le 16 et le 18 décembre 2018.

16. En revanche, la consultation de la Commission nationale de la négociation collective (CNNC) n'est pas nécessaire, l'article premier relatif à la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat ayant principalement un objet financier et ne pouvant, en tout état de cause, être regardé comme relatif à des « *règles générales* » des relations collectives de travail au sens de l'article L. 2271-1 du code du travail, en raison de son caractère limité dans le temps.

En ce qui concerne les articles du projet de loi

Sur l'article 1^{er}

17. Le Conseil d'Etat relève que l'exonération de toutes cotisations et contributions sociales, de l'impôt sur le revenu et d'autres impositions, dans la limite de 1000 euros, de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat que les employeurs pourront verser jusqu'au 31 mars 2019 à leurs salariés est réservée aux seules primes versées aux salariés dont la rémunération est inférieure à trois fois le SMIC. Le Conseil d'Etat estime que, même si l'instauration d'un tel plafond est susceptible de faire naître, dans certains cas de figure, un effet de seuil, ce dispositif peut, compte tenu notamment de son caractère temporaire et non obligatoire, de sa simplicité, ainsi que de la faculté conférée à l'employeur de moduler le montant de la prime selon les bénéficiaires, être admis au regard du respect du principe d'égalité.

Sur l'article 2

18. L'article 2 prévoit l'exonération, à compter du 1^{er} janvier 2019, d'impôt sur le revenu sur les rémunérations des heures supplémentaires et complémentaires, ainsi que l'anticipation à cette même date de l'exonération de cotisations sociales sur ces rémunérations prévue au 1^{er} septembre 2019 à l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. Ces dispositions ne méconnaissant aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle, notamment le principe d'égalité devant les charges publiques.

Sur l'article 3

19. L'article 3 procède à la création, pour la CSG sur les pensions de retraite et d'invalidité, d'une nouvelle tranche de taux réduit. Les dispositions du projet de loi conduisent à distinguer quatre catégories de pensionnés : ceux qui sont exonérés de CSG sur leur pension ; ceux auxquels s'applique l'actuel taux réduit de 3,8 % ; ceux auxquels s'applique le nouveau taux réduit de 6,6 % ; enfin, ceux qui s'acquittent du taux normal de 8,3 % (qui ne concernerait plus qu'une minorité de pensionnés).

20. Les seuils déterminant le taux de CSG applicable étant définis en fonction de l'ensemble des revenus du foyer et tenant compte de sa composition, ils ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant les charges publiques (Conseil constitutionnel, décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *LFSS pour 2001*, § 5 à 10), pas plus qu'aucune autre règle ou principe de valeur constitutionnelle ou conventionnelle.

Sur l'article 4

21. L'article 4 prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur la revalorisation de la prime d'activité, qui doit intervenir par décret simple. Le Conseil d'Etat ne retient pas ces dispositions, qui constituent une injonction du Parlement au Gouvernement et ne relèvent pas du domaine de la loi.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du mardi 18 décembre 2018.