

## Commentaire

### Décision n° 2015-498 QPC du 20 novembre 2015

*Société SIACI Saint-Honoré SAS et autres*

*(Contribution patronale additionnelle sur les "retraites chapeau")*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 11 septembre 2015 par le Conseil d'État (décision n<sup>os</sup> 390974 et 390978 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour la société SIACI Saint-Honoré SAS, la société Air Liquide SA et l'Association interentreprises d'épargne et de retraite (EPARINTER) portant sur le paragraphe II *bis* de l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale (CSS), dans sa rédaction issue de l'article 17 de la loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Dans sa décision n° 2015-498 QPC du 20 novembre 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution.

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

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

###### **1. – Les « retraites chapeau »**

Les rentes de retraite issues des régimes de « retraites chapeau » constituent un troisième, voire un quatrième « étage » de retraite, puisqu'elles s'ajoutent *a minima* aux pensions de retraite de base et de retraite complémentaire obligatoires ainsi que, le cas échéant, à une retraite supplémentaire d'entreprise mise en place à titre collectif et obligatoire.

Parmi les régimes de retraite supplémentaire d'entreprise, on distingue entre ceux qui sont à cotisations définies (le montant de la cotisation est prédéterminé, le montant de la pension ne l'est pas) et ceux qui sont à prestations définies (le montant de la pension est prédéterminé, le montant de la cotisation ne l'est pas).

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a clarifié le régime des « retraites chapeau », qui figure à l'article L. 137-11 du CSS<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 115 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Il s'agit des rentes versées dans le cadre des régimes de retraite à prestations définies conditionnant la constitution de droits à prestations à l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise et dont le financement n'est pas individualisable par salarié. Autrement dit, l'employeur s'engage à constituer, au profit de ses salariés qui achèvent leur carrière dans l'entreprise, des droits à un complément de retraite sous forme de rente viagère, dont le montant est contractuellement fixé.

Dans leur conception issue de la loi de 2003, ces « retraites chapeau » présentent ainsi des caractéristiques différentes des retraites supplémentaires :

– les droits à retraite sont aléatoires (ils sont certains dans d'autres régimes supplémentaires d'entreprise) ; ils sont conditionnés à l'achèvement de la carrière dans l'entreprise, c'est la principale caractéristique de ce régime ; il en résulte que, jusqu'à son départ à la retraite, le salarié n'a aucun droit acquis au régime mis en place dans l'entreprise ; du fait de cet aléa, le financement par l'employeur est réputé non individualisable ;

– le financement est exclusivement assuré par des cotisations patronales et le bénéficiaire ne contribue pas à la constitution de la « retraite chapeau » ni n'acquies de cotisations ; il faut néanmoins signaler qu'une fois pensionné, le bénéficiaire s'acquies, en sus de l'imposition sur les revenus, d'une contribution spécifique sur les rentes versées dans le cadre des régimes de retraite chapeau, prévue par l'article L. 137-11-1 du CSS ;

– le choix des bénéficiaires est laissé à l'entière discrétion de l'employeur ; de fait, ceux-ci sont souvent les cadres dirigeants et mandataires sociaux pour lesquels le dispositif vient compléter les droits acquis au titre de la retraite de base, de la retraite complémentaire et d'autres systèmes de retraite supplémentaire.

Dans un rapport sur « *L'encadrement des retraites chapeau* », l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales relevaient que « *les retraites chapeau sont dans la grande majorité des cas des rentes viagères de montant modeste par rapports aux pensions versées par les régimes obligatoires. Les deux tiers des bénéficiaires de retraites à prestations définies perçoivent ainsi une rente annuelle inférieure à 2 000 €. Seuls 16 % des bénéficiaires reçoivent une rente annuelle supérieure à 5 000 €. À titre de comparaison, le montant moyen de retraite obligatoire de droit direct se montait en 2012 à 15 460 €* »<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Inspection générale des finances et Inspection générale des affaires sociales, *L'encadrement des retraites chapeau*, décembre 2014, p. 8.

## **2. – Les contributions à la charge de l’employeur assises sur les rentes servies aux bénéficiaires de « retraites chapeau »**

Les contributions des employeurs au financement de ces régimes de « retraites chapeau » sont exonérées, sans plafond, de cotisations sociales, de contribution sociale généralisée (CSG), de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et de forfait social.

### **a. – Le paragraphe I de l’article L. 137-11 du CSS : la contribution de base**

\* Compte tenu des exonérations mentionnées ci-dessus, la loi du 21 août 2003 a instauré une contribution « de base » à la charge de l’employeur, prévue au paragraphe I de l’article L. 137-11 du CSS. Celle-ci est calculée par l’application d’un taux compris initialement entre 6 % et 12 % en fonction du choix de l’employeur sur la détermination de l’assiette de la contribution :

– soit la contribution a pour assiette le montant des rentes versées chaque année aux bénéficiaires, pour des retraites liquidées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001, pour la partie excédant un tiers du plafond de la sécurité sociale (PASS). Son taux, tel que fixé par la loi du 21 août 2003, était alors de 8 % ;

– soit la contribution a pour assiette les primes versées à un organisme d’assurance, une institution de prévoyance ou une mutuelle au cours de l’exercice de la société. Son taux, tel que fixé par la loi du 21 août 2003, était alors de 6 % ;

– soit la contribution a pour assiette la partie de la dotation aux provisions ou du montant des engagements mentionnés au bilan en cas de gestion interne à l’entreprise. Son taux, tel que fixé par la loi du 21 août 2003, était alors de 12 %.

\* La loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010 a modifié une première fois le taux de cette contribution :

– en portant celui-ci de 8 % à 16 % lorsque la contribution porte sur les rentes versées au titre des retraites liquidées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001, à compter des versements effectués en 2010 (tout en maintenant l’exonération de la fraction de la rente inférieure au tiers du plafond de la sécurité sociale) ;

– en portant celui-ci de 6 % à 12 % lorsque la contribution porte sur les primes versées à un assureur, et de 12 % à 24 % lorsqu’elle porte sur les dotations aux provisions constituées dans le cas d’une gestion en interne, à compter des exercices ouverts après le 31 décembre 2009.

\* La loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011 a de nouveau modifié cette contribution lorsqu'elle a pour assiette le montant des rentes versées dans l'année au titre des retraites liquidées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001 : l'abattement sur la fraction d'assiette inférieure à un tiers du PASS a été supprimé et dans le même temps, une période permettant d'opter entre l'une des trois assiettes a été rouverte aux employeurs ayant fait le choix de l'assiette correspondant au montant des rentes versées dans l'année sur les retraites liquidées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001.

\* Enfin, la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a de nouveau réaménagé les taux de la contribution :

– en le fixant à 32 % lorsque la contribution porte sur les rentes versées au titre des retraites liquidées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 ;

– en le portant de 12 à 24 % lorsque la contribution porte sur les primes versées à un assureur et de 24 % à 48 % lorsqu'elle porte sur les dotations aux provisions constituées dans le cas d'une gestion en interne, à compter des exercices ouverts après le 31 décembre 2012.

Au final, si l'employeur a fait le choix d'une contribution assise sur le montant des rentes versées dans l'année, deux barèmes distincts sont actuellement applicables :

– une contribution au taux de 16 % au premier euro si la retraite a été liquidée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et le 1<sup>er</sup> janvier 2013 ;

– une contribution au taux de 32 % au premier euro si la retraite a été liquidée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Les rentes servies au titre de « retraites chapeau » liquidées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2001 sont, en tout état de cause, hors du champ d'application de cette contribution.

#### **b. – Le paragraphe II *bis* de l'article L. 137-11 du CSS : la contribution additionnelle**

\* Le 4<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 a inséré à l'article L. 137-11 du CSS un paragraphe II *bis* instituant une contribution additionnelle également à la charge de l'employeur, au taux de 30 %, assise sur les rentes servies par les régimes de « retraite chapeau » supérieures à huit fois le montant du PASS (soit 304 320 euros pour

2015<sup>3</sup>), quelle que soit l'option de l'employeur au titre de l'assiette de la contribution de base.

Ces dispositions étaient issues d'un amendement cosigné par MM. Alain Vasselle et Jean-Jacques Jégou adopté en commission mixte paritaire<sup>4</sup>. L'objectif était de procéder « *à une taxation importante des rentes les plus élevées* »<sup>5</sup>.

La lettre circulaire de la direction de la réglementation du recouvrement et du service de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) du 13 avril 2015 précise que cette « *contribution additionnelle (...), à la charge de l'employeur, est due dès le premier euro sur les rentes excédant le plafond annuel de la sécurité sociale* »<sup>6</sup>.

Les modalités d'application dans le temps du 4<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 ont été précisées par le paragraphe II de cet article 15, lequel prévoit que la contribution additionnelle instituée au paragraphe II *bis* de l'article L. 137-11 du CSS est applicable au retraites liquidées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Les rentes servies au titre de retraites liquidées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010 ont donc été exclues du champ d'application de cette contribution additionnelle, même lorsqu'elles entraînaient un assujettissement à la contribution de base prévue au paragraphe I de l'article L. 137-11 du CSS.

\* Le paragraphe I de l'article 17 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 a donné une nouvelle rédaction au paragraphe II *bis* de l'article L. 137-11 du CSS. Cette réécriture a eu pour objet principal de porter de 30 à 45 % le taux de la contribution additionnelle prévue par le paragraphe II *bis* de l'article L. 137-11 du CSS.

Le champ d'application du paragraphe I de l'article 17 de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2015 ont été fixées par le paragraphe II de cet article 17. Celui-ci a précisé que la nouvelle rédaction du paragraphe II *bis* de l'article L. 137-11 du CSS est « *applicable aux rentes versées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015* ».

---

<sup>3</sup> L'art. 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 26 novembre 2014 portant fixation du plafond de la sécurité sociale pour 2015 prévoit que la valeur mensuelle du plafond de la sécurité sociale est égale à 3 170 euros.

<sup>4</sup> Rapport déposé le 19 novembre 2009 par M. Yves Bur sous le n° 2092 à l'Assemblée nationale et par M. Alain Vasselle sous le n° 99 au Sénat.

<sup>5</sup> M. Yves Bur, *in* compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale, 1<sup>ère</sup> séance du mercredi 25 novembre 2009.

<sup>6</sup> Lettre circulaire de la direction de la réglementation du recouvrement et du service du 13 avril 2015.

Les dispositions du paragraphe II de l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, qui excluaient du champ d'application de la contribution additionnelle les rentes versées au titre de retraites liquides avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010, ont donc cessé de s'appliquer.

Il en résulte que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la contribution additionnelle est applicable à toutes les rentes servies au titre de « retraites chapeau » soumises à la contribution de base, y compris celles servies au titre de retraites liquidées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010, dès lors qu'elles excèdent huit fois le PASS.

Il ressort des travaux parlementaires relatifs à cet article 17 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 que « *les recettes, difficiles à estimer étant donné l'étroitesse de l'assiette, seraient de l'ordre d'un ou deux millions d'euros par an* »<sup>7</sup>. Ce relèvement du taux de la contribution additionnelle est destiné à « *répondre à [un] sentiment d'injustice* »<sup>8</sup> : « *ces retraites chapeau excessives choquent profondément nos concitoyens et créent un sentiment d'injustice préjudiciable à l'ensemble de notre système de retraite* »<sup>9</sup>.

Si le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 dans le cadre du contrôle *a priori* de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, l'article 17 de cette loi n'a pas été expressément déclaré conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif de la décision n° 2014-706 DC du 18 décembre 2014<sup>10</sup>.

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

Le 12 juin 2015, la société SIACI Saint-Honoré SAS et l'association EPARINTER d'une part, la société Air Liquide SA, d'autre part, ont formé devant le Conseil d'État deux recours pour excès de pouvoir à l'encontre de la lettre circulaire n° 2015-0000019 du 13 avril 2015 du directeur de l'ACOSS.

À cette occasion, la société SIACI Saint-Honoré SAS et l'association EPARINTER d'une part, la société Air Liquide SA, d'autre part, ont soulevé des QPC à l'encontre du paragraphe II *bis* de l'article L. 137-11 du CSS.

---

<sup>7</sup> Rapport n° 2384 sur le projet de loi, modifié par le Sénat, de financement de la sécurité sociale pour 2015, recettes et équilibre général par MM. Gérard Bapt, Michel Issindou, Denis Jacquat et Olivier Vêran et Mmes Marie-Françoise Clergeau et Martine Pinville, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 20 novembre 2014.

<sup>8</sup> M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *in* compte-rendu des débats du Sénat, séance du 12 novembre 2014.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Décision n° 2014-706 DC du 18 décembre 2014, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015*.

Statuant par une seule décision du 11 septembre 2015 (n<sup>os</sup> 390974 et 390978), le Conseil d'État a décidé de renvoyer cette QPC au Conseil constitutionnel. Il a relevé que le moyen tiré de ce que les dispositions du paragraphe II *bis* de l'article L. 137-11 du CSS « *portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment, par l'effet de seuil qu'elles créent, au principe d'égalité devant les charges publiques garanti par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

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

### **A. – Les griefs invoqués par les sociétés et l'association requérantes**

Selon les sociétés et l'association requérantes, la contribution additionnelle instituée par les dispositions qui font l'objet de la décision commentée, ajoutée aux autres impositions acquittées par l'employeur pour le versement de ces sommes, revêtait un caractère confiscatoire.

Il en résultait également, selon elles, un effet de seuil excessif, qui créait une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

Enfin, en prévoyant que la contribution additionnelle est due par l'employeur dès lors que les rentes versées excèdent huit fois le PASS, le législateur ne s'était pas fondé sur des critères objectifs et rationnels en adéquation avec l'objectif incitatif poursuivi par cette imposition.

Les sociétés et l'association requérantes soutenaient également qu'en rendant applicable la contribution additionnelle aux rentes versées au titre des retraites liquidées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015, ces dispositions méconnaissaient les articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. En outre, elles faisaient valoir que ces dispositions étaient entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant le droit à un recours juridictionnel effectif et qu'elles méconnaissaient l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

### **B. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux impositions sur les « retraites chapeau »**

Jusqu'à présent, la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'impositions sur les « retraites chapeau » a uniquement porté sur les dispositions législatives relatives aux impositions dues par le bénéficiaire de la rente, et non sur celles dues par l'employeur.

– Dans sa décision n° 2011-180 QPC du 13 octobre 2011<sup>11</sup>, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions de l'article L. 137-11-1 du CSS relatives à la contribution due par les bénéficiaires des régimes supplémentaires de vieillesse à prestations définies, dites « retraites chapeau ». Il a écarté successivement les griefs tirés de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi et les charges publiques, garantis par les articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789, et de la garantie des droits.

Concernant le premier grief, le Conseil constitutionnel a relevé qu'en instituant la contribution contestée, le législateur a entendu faire participer les bénéficiaires des « retraites chapeau », qui en étaient exonérés jusque-là, au financement des dépenses de solidarité pour les retraites, prises en charge par le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

La disposition attaquée, en ne prévoyant de s'appliquer qu'aux personnes bénéficiaires de rentes, opère, entre celles-ci et les bénéficiaires de rentes de retraite supplémentaire en général, une différence de traitement qui résulte d'une différence de situation : dans tous les autres régimes de retraite supplémentaire, les salariés contribuent de façon échelonnée à la constitution de leur rente pour obtenir un montant de retraite supplémentaire certain et cotisent sur la base de leur contribution ; dans le régime des « retraites chapeau », les salariés ne contribuent pas à la constitution de leur rente puisqu'ils ne versent aucune cotisation s'y rapportant.

Le dispositif contesté a été jugé conforme au principe d'égalité devant les charges publiques :

– les salariés bénéficiant du système de « retraites chapeau », à rente aléatoire, doivent s'acquitter, à l'instar des salariés des autres régimes, d'une contribution au financement de la « partie solidarité » du système de retraites ;

– le critère retenu, le montant de la rente effectivement versée, est objectif – le montant est connu – et rationnel – une contribution assise sur la rente est rationnellement assise sur le montant de celle-ci ;

– il est en rapport direct avec l'objet de la loi qui est de faire participer les bénéficiaires d'une retraite de l'article L. 137-11 au financement des retraites et de réduire la différence de charges supportées par les bénéficiaires des différents systèmes de retraite supplémentaire.

---

<sup>11</sup> Décision n° 2011-180 QPC du 13 octobre 2011, *M. Jean-Luc O. et autres (Prélèvement sur les « retraites chapeau »)*.

Quant aux effets de seuil résultant d'une imposition selon des taux moyens, le Conseil constitutionnel a jugé qu'ils n'étaient pas excessifs.

Concernant le second grief, le Conseil a jugé que le paiement des cotisations ne confère aucun droit acquis et que seule la liquidation confère à ce droit un caractère définitif. Le principe d'intangibilité des droits liquidés n'est pas un principe constitutionnel : « *Aucune règle ni aucun principe constitutionnel ne garantit "l'intangibilité des droits à retraite liquidés" »*<sup>12</sup>.

Mais, surtout, dans les régimes de « retraites chapeau », aucun droit n'a été objectivement constitué par le bénéficiaire, d'une part, parce qu'il n'a pas contribué au financement de ce régime et, d'autre part, parce que la perception de la rente est soumise à un aléa, celui de l'achèvement de la carrière au sein de l'entreprise.

– Dans sa décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012<sup>13</sup>, le Conseil constitutionnel a eu à connaître des dispositions de l'article 3 de la loi de finances pour 2013 qui instituent une nouvelle tranche marginale d'imposition à un taux de 45 % pour la fraction des revenus soumis au barème de l'impôt sur le revenu (IR) supérieure à 150 000 euros par part. En particulier, le Conseil constitutionnel a examiné les conséquences de la création de cette nouvelle tranche marginale sur l'imposition globale des « retraites chapeau ». Les députés requérants faisaient valoir qu'il convenait de considérer ensemble l'imposition au titre des revenus ainsi que les autres prélèvements pesant sur ces rentes. Le Conseil a déjà accepté d'examiner conjointement plusieurs impositions pour apprécier le respect de la capacité contributive des contribuables par l'imposition globale qui en résulte<sup>14</sup>. En l'espèce, il a été conduit à préciser les limites de cette combinaison d'impôts, en refusant de prendre en compte à ce titre la contribution patronale sur ces « retraites chapeau », prévue par l'article L. 137-11 du CSS. Il a ainsi considéré que « *s'il convient, pour apprécier le respect du principe d'égalité devant les charges publiques, de prendre en compte l'ensemble de ces impositions portant sur le même revenu et acquittées par le même contribuable, en revanche, la contribution prévue par l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale est une imposition à la charge de l'employeur et qui ne s'impute pas sur le montant de la rente versée ; que, dès lors, il ne convient pas de la prendre en compte pour cette appréciation »*<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Décision n° 94-348 DC du 3 août 1994, *Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92/49 et n° 92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du conseil des communautés européennes*, cons. 14.

<sup>13</sup> Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*.

<sup>14</sup> Voir la décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012*, cons. 32.

<sup>15</sup> *Ibid.*, cons. 18.

Examinant conjointement les différentes impositions pesant sur ces rentes, le Conseil a relevé que la fraction marginale de ces rentes excédant 24 000 euros par mois était susceptible d'être taxée au taux maximal de 75,34 %.

Le Conseil constitutionnel a considéré que ces niveaux d'imposition faisaient peser une charge excessive sur les contribuables au regard de leurs facultés contributives. Ce faisant, il n'a pas considéré que cette contrariété au principe d'égalité devant les charges publiques, qui n'affectait qu'une fraction marginale des revenus entrant dans l'assiette de l'impôt sur le revenu, devait conduire à censurer la nouvelle tranche marginale du barème de cet impôt.

Pour remédier à l'inconstitutionnalité tenant à la charge excessive au regard des facultés contributives de certains contribuables percevant des rentes versées dans le cadre des régimes de retraite à prestations définies, le Conseil constitutionnel a donc déclaré contraires à la Constitution les seules dispositions de l'article L. 137-11-1 du CSS relatives au taux marginal de 21 % sur la fraction des « retraites chapeau » excédant 24 000 euros par mois<sup>16</sup>.

## **C. – Les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration de 1789**

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

Le Conseil constitutionnel déduit de l'article 13 de la Déclaration de 1789 que l'exigence d'égalité devant les charges publiques « *ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; qu'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 ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* ».

Sur le fondement de l'article 13 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel contrôle les effets de seuil créés par la législation fiscale. Il s'assure également que l'imposition ne fait pas peser sur certains redevables une charge excessive au regard de leurs capacités contributives.

---

<sup>16</sup> Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 précitée, cons. 21.

*a) Le contrôle du caractère confiscatoire d'une imposition*

Pour apprécier le caractère confiscatoire d'une imposition, le Conseil constitutionnel prend en considération l'ensemble des impositions pesant sur une même assiette (revenu, dépense ou capital) acquittées par le même contribuable. Dans sa décision n° 2015-473 QPC du 26 juin 2015, il ainsi jugé que *« pour apprécier le respect du principe d'égalité devant les charges publiques, il convient de prendre en compte l'ensemble des impositions pesant sur le même revenu et acquittées par le même contribuable ; qu'en revanche, il n'y a pas lieu de prendre en compte les impositions acquittées par la société distributrice sur les bénéficiaires sur lesquels ont été prélevés les revenus de capitaux mobiliers imposés entre les mains d'un actionnaire personne physique »*<sup>17</sup>.

Dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013<sup>18</sup>, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'article 15 de la loi de finances pour 2014 qui met en place, pour deux ans, une taxe exceptionnelle sur les hautes rémunérations versées par les entreprises individuelles, les personnes morales et les sociétés, groupements ou organismes non dotés de la personnalité morale qui exploitent une entreprise en France. Cette taxe est assise sur la part des rémunérations individuelles supérieure à un million d'euros par an versée aux salariés et dirigeants. Le taux de cette taxe, de 50 %, est applicable aux rémunérations acquises ou attribuées en 2013 et 2014. Le montant de la taxe est plafonné à 5 % du chiffre d'affaires de l'entreprise.

En particulier, le Conseil constitutionnel a répondu à l'argumentation des requérants portant sur le caractère confiscatoire du taux retenu par le législateur en précisant, dans un premier temps, *« que pour apprécier le caractère confiscatoire de la "taxe exceptionnelle sur les hautes rémunérations attribuées en 2013 et 2014", au regard des facultés contributives des redevables, il convient de prendre en compte les seules impositions auxquelles ces derniers sont assujettis en raison de l'attribution de ces éléments de rémunération »*<sup>19</sup>. En aucune façon, en effet, il ne conviendrait d'additionner pour chaque élément de rémunération attribué les impositions auxquelles sont assujetties les personnes qui perçoivent ces rémunérations et celles auxquelles sont assujettis les redevables qui les attribuent. Le Conseil a également entendu préciser, par ce considérant, qu'il ne convenait pas d'inclure dans cette addition d'impositions, les cotisations sociales, même pour la part patronale de celles-ci, ces cotisations étant la contrepartie de l'acquisition de certains droits (retraite, maladie,

<sup>17</sup> Décision n° 2015-473 QPC du 26 juin 2015, *Époux P. (Imposition des dividendes au barème de l'impôt sur le revenu – Conditions d'application de l'abattement forfaitaire)*, cons. 8.

<sup>18</sup> Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*.

<sup>19</sup> *Ibid.*, cons. 21.

invalidité) ni les cotisations au régime d'assurance chômage.

Le Conseil constitutionnel, comme il le fait régulièrement, s'est attaché à analyser le taux marginal maximal d'imposition pesant sur les différentes catégories de rémunérations. Il a donc relevé que « *dans le cas de l'application du taux marginal maximal d'imposition, lorsque l'employeur attribue des avantages de préretraite d'entreprise pour lesquels l'article L. 137-10 du code de la sécurité sociale institue une taxe due par l'employeur au taux de 50 %, ou lorsqu'il attribue des actions gratuites ou des attributions d'options de souscription pour lesquelles l'article L. 137-13 du même code institue une taxe due par l'employeur au taux de 30 %, le taux cumulé des prélèvements excède 75 % du montant correspondant aux rémunérations attribuées* »<sup>20</sup>. Il en va également ainsi, *a fortiori*, lorsque l'entreprise ou la société accorde des avantages de retraite à prestations définies. Dans ce cas, ces avantages sont soumis à une taxe due par l'employeur au taux de 32 % (paragraphe I de l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale). En ajoutant le forfait social dû par l'employeur au taux de 20 % (articles L. 137-15 et L. 137-16 du même code) et, dans le cas des rentes excédant huit fois le PASS, la contribution exceptionnelle due par l'employeur en vertu du paragraphe II *bis* de l'article L.137-11 du même code au taux de 30 %, le cumul des impositions pesant sur ces avantages atteint 132 % du montant de la rémunération versée, soit un taux marginal maximal de taxation de près de 57 %<sup>21</sup>.

Le Conseil n'a pas considéré que ce taux pouvait en l'espèce être regardé comme confiscatoire, pour plusieurs raisons cumulatives qu'il a énumérées dans son considérant 24 : l'article 15 institue « *une taxe non renouvelable, pour les seules hautes rémunérations attribuées en 2013 et 2014* » ; cette taxe « *est assise sur la part des rémunérations individuelles que les entreprises individuelles, sociétés et autres organismes assimilés décident d'attribuer au-delà d'un million d'euros* » ; son montant est « *plafonné à 5 % du chiffre d'affaires réalisé l'année au titre de laquelle elle est due* »<sup>22</sup>. Dans ces conditions, le Conseil a jugé, « *eu égard au caractère exceptionnel de la taxe* », que les dispositions de l'article 15 « *n'ont pas pour effet de faire peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leur capacité contributive* ».

#### *b) Le contrôle des effets de seuil*

Au titre de son contrôle de l'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel peut être conduit à examiner des dispositions fiscales qui créent

<sup>20</sup> *Ibid.*, cons. 23.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Par exemple, si l'employeur veut verser 1,1 million d'euros de retraite chapeau, il acquitte 132 000 euros de taxes sur la fraction de la retraite chapeau excédant 1 millions d'euros. Le niveau du taux de taxation marginal est alors de 56,89 % (132 000 divisé par 232 000).

des effets de seuil. Les quelques décisions rendues sur de telles dispositions font apparaître que le Conseil s'assure que :

- les effets de seuil résultant des dispositions examinées sont cohérents avec l'objectif poursuivi par le législateur (ou du moins ne lui sont pas contraires), sans pour autant rechercher si l'objectif aurait pu être atteint par d'autres voies ;
- les effets de seuil, lorsqu'ils portent sur des dispositifs fiscaux, ne font pas obstacle à la prise en compte des facultés contributives des contribuables ;
- les effets produits par l'application de ces seuils ne sont pas excessifs, l'excès pouvant être constaté soit par la disproportion de la différence de traitement par rapport à la différence de situation soit par l'effet antiprogressif (inversion de l'échelle des revenus bruts et des revenus nets après impôt).

Le contrôle du Conseil constitutionnel est un contrôle restreint. C'est la conséquence logique et naturelle du fait que le droit fiscal génère inévitablement des effets de seuil.

Le Conseil a par exemple jugé, à propos de l'application différenciée d'un abattement sur le montant des dividendes selon le taux marginal d'imposition du contribuable, « *qu'en instituant un abattement sur certains revenus de capitaux mobiliers, en particulier ceux correspondant à des dividendes d'actions émises en France, le législateur a principalement entendu encourager l'acquisition de valeurs mobilières par de nouveaux épargnants ; qu'il lui était loisible, au regard de cet objectif, de supprimer cet avantage fiscal pour les contribuables dont le revenu net imposable excède le montant mentionné à la dernière tranche du barème de l'impôt sur le revenu ; que, loin de méconnaître l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, une telle limitation du champ d'application des abattements en cause permet de mieux prendre en compte les facultés contributives des redevables concernés ; que, par suite, l'article 3, dont les effets de seuil ne sont pas excessifs, est conforme à la Constitution* »<sup>23</sup>.

Selon la même logique, dans sa décision sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, le Conseil a jugé « *qu'en exonérant de la contribution contestée les entreprises ayant signé et respecté une convention avec le comité économique du médicament, le législateur a entendu favoriser celles des entreprises exploitant des spécialités pharmaceutiques qui se sont contractuellement engagées dans une politique de modération des prix de vente des médicaments remboursables qu'elles exploitent et de maîtrise de leurs coûts de promotion ; qu'une telle exonération repose sur des critères objectifs et*

<sup>23</sup> Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances pour 2001*, cons. 5.

*rationnels au regard du double objectif de contribution des entreprises exploitant des spécialités pharmaceutiques au financement de l'assurance maladie et de modération de la progression des dépenses pharmaceutiques que s'est assigné le législateur ; que l'assiette de cette contribution, constituée par le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France sur les médicaments remboursables, qui reflète la part prise par les entreprises concernées dans les dépenses d'assurance maladie, satisfait également à cette exigence d'objectivité et de rationalité ; que ni la progressivité de la contribution contestée, ni ses effets de seuil ne sont excessifs au regard de la nécessaire prise en compte des facultés contributives de chacun, telle qu'elle résulte de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen »<sup>24</sup>.*

Enfin, dans sa décision n° 2011-180 QPC du 13 octobre 2011, le Conseil a considéré que « *les effets de seuil ne sont pas excessifs* » à propos d'une contribution au taux moyen de 7 % ou de 14 % (au-delà d'un seuil de revenu de 400 ou 500 euros par mois dans le premier cas et de 600 ou 1 000 euros par mois dans le second cas).

## **2. – L'application à l'espèce**

Dans sa décision n° 2015-498 QPC du 20 novembre 2015, le Conseil constitutionnel a d'abord écarté comme inopérants une série de griefs qu'il a considérés comme étant mal dirigés (cons. 3) : la méconnaissance des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789, de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ainsi que de la méconnaissance de l'étendue de sa compétence par le législateur dans des conditions affectant le droit à un recours juridictionnel effectif. En effet, le Conseil constitutionnel n'était pas saisi des dispositions du paragraphe II de l'article 17 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 fixant le champ d'application de la contribution additionnelle, mais uniquement des dispositions du paragraphe II *bis* de l'article L. 137-11 du CSS dans leur rédaction résultant du paragraphe I de cet article 17, fixant des règles d'assiette et de taux de la contribution additionnelle.

Le Conseil a ensuite examiné les griefs tirés de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques.

Il s'est d'abord prononcé sur la question du caractère confiscatoire de la contribution additionnelle au taux de 45 %.

Pour l'appréciation du caractère confiscatoire de l'imposition contestée, le Conseil a rappelé, dans le prolongement de sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 précitée, que cette appréciation « *s'opère en rapportant le total*

<sup>24</sup> Décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999*, cons. 26.

*des impositions que l'employeur doit acquitter à la somme de ce total et des rentes versées* » (cons. 5).

En l'espèce, il convenait de prendre en considération uniquement deux impositions mises à la charge de l'employeur à raison des rentes de « retraites chapeau » : la contribution prévue par le paragraphe I de l'article L. 137-11 du CSS et la contribution additionnelle contestée.

La contribution prévue par le paragraphe I de l'article L. 137-11 du CSS est assise, sur option de l'employeur, soit sur les rentes versées aux bénéficiaires, au taux de 16 % lorsque la retraite a été liquidée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et le 1<sup>er</sup> janvier 2013 ou au taux de 32 % lorsque la retraite a été liquidée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, soit, sur les primes versées à un organisme d'assurance, une institution de prévoyance ou une mutuelle, au taux de 24 %, soit sur les dotations aux provisions ou les montants des engagements mentionnés en annexe au bilan pour leur fraction correspondant au coût des services rendus au cours de l'exercice, au taux de 48 %.

Le paragraphe II *bis* de l'article L. 137-11 prévoit que s'ajoute à cette contribution, quelle que soit l'option exercée par l'employeur, une contribution additionnelle de 45 % sur les rentes excédant huit fois le PASS.

Dans ces conditions<sup>25</sup>, le Conseil a jugé que « *le niveau de taxation que doit supporter l'employeur du fait du cumul de la contribution prévue à ce paragraphe I et de la contribution additionnelle prévue au paragraphe II bis du même article ne fait pas peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive* » (cons. 5).

Le Conseil a ensuite relevé « *qu'en instituant les dispositions contestées, le législateur a entendu soumettre à une contribution d'un montant élevé les rentes les plus importantes ; qu'en prévoyant que la contribution additionnelle s'applique au versement des rentes excédant huit fois le plafond annuel défini à l'article L. 241-3 du code de la sécurité, le législateur s'est fondé sur un critère objectif et rationnel en rapport direct avec l'objet de la loi* » (cons. 6).

Enfin, le Conseil a contrôlé les effets de seuil résultant des dispositions contestées.

En l'espèce, il a relevé « *que la contribution additionnelle s'applique au taux de 45 % à l'intégralité du montant de la rente versée au cours de l'année dès lors*

---

<sup>25</sup> Le niveau de taxation varie entre un taux moyen de 37,9 % (61/161) et un taux moyen de 48,2 % (93/193) selon l'option exercée par l'employeur, en partant de l'hypothèse d'une assiette équivalente au montant de la rente même dans les options alternatives d'assiette pour la contribution de base.

*que ce montant excède huit fois le plafond annuel défini à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale » (cons. 7). Il a également relevé « qu'aucun mécanisme n'atténue l'effet de seuil provoqué par l'application de ce taux » (cons. 7).*

*Il a précisé « que, pour apprécier l'ampleur d'un effet de seuil résultant de l'imposition principale et d'une imposition additionnelle, il convient de rapporter cet effet au total de cette imposition additionnelle et de l'imposition principale » (cons. 7).*

Le ressaut d'imposition provoqué par la contribution additionnelle, apprécié en tenant compte de la contribution de base, était très significatif. En effet, dans l'hypothèse où la contribution de base est au taux le plus bas (soit 16 %), le franchissement du seuil de huit PASS a pour conséquence un ressaut du taux moyen global d'imposition de 24,09 points et un quasi-triplement de l'imposition due. Par conséquent, le fait que dans sa décision n° 2011-180 QPC précitée, le Conseil constitutionnel ait considéré que l'effet de seuil de l'imposition due par le bénéficiaire d'une retraite chapeau n'était pas excessif est sans commune mesure avec l'effet de seuil ici relevé. Dans ce précédent cas, le contribuable voyait son taux d'imposition moyen majoré à deux reprises de 7 points lorsqu'il franchissait successivement les deux seuils du barème de l'imposition. En l'espèce, avec l'application de la contribution additionnelle, l'employeur voit son taux d'imposition moyen majoré de plus de 24 points (et son imposition connaît ainsi une multiplication par près de trois). Lorsque le taux de la contribution de base s'élève à 32 %, le ressaut d'imposition lié au franchissement du seuil de huit PASS est de plus de 19 points (et l'imposition due est presque doublée).

Aussi, le Conseil a jugé que *« les effets de seuil qui résultent de l'institution de la contribution additionnelle au taux de 45 % sont excessifs, quelle que soit l'option retenue par l'employeur pour le calcul de la contribution prévue au paragraphe I de l'article L. 137-11 ; qu'ainsi, les dispositions contestées créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques » (cons. 7). Par suite, le Conseil a déclaré les dispositions du paragraphe II bis de l'article L. 137-11 du CSS contraires à la Constitution.*

Concernant les effets dans le temps de cette censure, le Conseil a jugé que *« la déclaration d'inconstitutionnalité du paragraphe II bis de l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale prend effet à compter de la date de la publication de la présente décision » et « qu'elle peut être invoquée dans toutes les instances introduites à la date de la publication de la présente décision et non jugées définitivement à cette date » (cons. 9). Le Conseil a en effet pris en compte le fait que la rédaction des dispositions contestées dont il était saisi était celle*

applicable aux rentes versées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 et que la contribution additionnelle n'aurait été exigible qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.