

Décision n° 2011-158 QPC du 5 août 2011
SIVOM de la communauté du Bruaysis

(Exonération de cotisation d'assurance vieillesse en matière d'aide à domicile)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 1^{er} juin 2011 par la deuxième chambre civile de la Cour de cassation (arrêt n° 1225 du 1^{er} juin 2011) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du cinquième alinéa du paragraphe III de l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale (CSS)¹.

Dans sa décision n° 2011-158 QPC du 5 août 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition conforme à la Constitution.

I. – La disposition contestée

Selon les termes de la disposition contestée : « *Les rémunérations des aides à domicile ayant la qualité d'agent titulaire relevant du cadre d'emplois des agents sociaux territoriaux en fonction dans un centre communal ou intercommunal d'action sociale bénéficient d'une exonération de 100 % de la cotisation d'assurance vieillesse due au régime visé au 2° de l'article R. 711-1 du présent code pour la fraction de ces rémunérations remplissant les conditions définies au premier alinéa du présent paragraphe.* »

L'article L. 241-10 du CSS trouve son origine dans un décret de 1985² exonérant de cotisations patronales de sécurité sociale « *les personnes seules, bénéficiaires d'un avantage de vieillesse servi en application du présent code et se trouvant dans l'obligation, pour accomplir les actes ordinaires de la vie, d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne salariée* ».

De nombreuses lois ont ensuite étendu le champ de cette exonération au profit d'autres catégories d'employeurs (personnes âgées en général, parents d'enfant handicapé), à condition que le salarié les aide à leur domicile.

¹ Il s'agit bien du cinquième alinéa, bien que, suivant une méthode de décompte des alinéas qui n'a plus cours (http://www.legifrance.gouv.fr/html/Guide_legistique_2/322.htm), le requérant ait visé le « troisième » alinéa.

² Décret n° 85-1353 du 17 décembre 1985 relatif au code de la sécurité sociale.

Une loi « DMOS » du 27 janvier 1993³ a franchi un nouveau pas en faisant bénéficier d'une exonération – de 30 % seulement à l'origine – « *les rémunérations des aides à domicile employées par les associations agréées* » intervenant dans le domaine social. À cette date, les particuliers employant leur aide à domicile, pour lesquelles l'exonération était totale, étaient donc avantagés par rapport aux associations qui ne bénéficiaient que d'une exonération de 30 %.

C'est la raison pour laquelle, à la suite d'un amendement du Gouvernement, la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998⁴ a aligné les exonérations dont bénéficient les associations sur celles dont bénéficient les particuliers (100 %). Le but était de ne pas désavantager les associations intervenant dans le domaine social dont la situation financière était souvent difficile, alors même que leur intervention constitue très souvent un gage de sérieux.

Mais, pour ne pas désavantager cette fois le secteur public par rapport aux associations qui relèvent du secteur privé, le législateur a souhaité faire profiter les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) de la même exonération. Il fallait cependant distinguer, pour ces employeurs, selon le statut des agents, fonctionnaires ou non. C'est ce qu'a fait le paragraphe III de l'article L. 241-10 créé par l'article 5 de la loi de 1998 :

– pour les « *employés sous contrat* », les CCAS et CIAS bénéficient de la même exonération que les associations du secteur privé. Le texte applicable est d'ailleurs le même (premier alinéa du paragraphe III), qui vise ensemble tous ces acteurs du domaine social et les exonère « *des cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales pour la fraction versée en contrepartie de l'exécution des tâches effectuées au domicile à usage privatif des personnes visées au I (...)* » ; on doit, sur ce point, relever que l'URSSAF, chargée de recouvrer les cotisations des agents contractuels, a décidé d'assimiler les syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM) aux CCAS et CIAS, même si ceux-ci sont seuls expressément visés par la loi. Pour leurs agents contractuels employés aux tâches visées par la loi, les SIVOM sont donc, de fait, exonérés de cotisations d'assurances sociales et d'allocations familiales ;

– pour les « *agents titulaires* », le cinquième alinéa du paragraphe III – contesté par la présente QPC – prévoit « *une exonération de 100 % de la cotisation d'assurance vieillesse due au régime visé au 2° de l'article R. 711-1 du présent code pour la fraction de ces rémunérations remplissant les conditions définies au premier alinéa du présent paragraphe* » (*i.e.* pour les aides à domicile des personnes concernées).

³ Loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, article 21.

⁴ Loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 1999.

Seuls les CCAS et CIAS sont encore une fois visés par la loi et, dans ce cadre-là, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) a expressément refusé d'assimiler un SIVOM aux organismes visés par la loi. C'est pourquoi le requérant ne conteste que le cinquième alinéa du paragraphe III de l'article L. 241-10.

Lors des débats parlementaires, la situation des SIVOM n'a pas été évoquée. L'extension des exonérations au profit des CCAS et CIAS trouve en effet son origine dans un amendement adopté contre l'avis du Gouvernement, du moins en ce qui concerne les exonérations applicables aux agents titulaires de la fonction publique. Le Gouvernement y voyait en effet « *un précédent fâcheux d'exonération dans un régime spécial, au surplus sans consultation préalable des responsables de la caisse, en l'occurrence les représentants des élus locaux* »⁵.

L'idée selon laquelle les CCAS et CIAS ne devaient pas être désavantagés par rapport au secteur privé l'a toutefois emporté. Plusieurs considérations avancées lors des débats méritent d'être rappelées.

D'abord, il a été relevé que les agents titulaires des CCAS et CIAS employés aux tâches visées par la loi (pour simplifier, l'aide à domicile des personnes âgées et handicapées) ne sont pas très nombreux. Ces missions seraient davantage confiées, en pratique, à des agents contractuels.

Ensuite, l'action des CCAS et CIAS a été globalement louée par les parlementaires pour justifier l'exonération de charges à leur profit. « *Les CCAS constituent le bon échelon de l'action sociale dans notre pays. Ils sont, de très loin, les organes les plus adaptés* », déclarait par exemple François Goulard⁶. En d'autres termes, la vocation des CCAS et CIAS à remplir les tâches en question paraissait si naturelle que les parlementaires n'ont pas évoqué les autres organismes publics susceptibles de remplir les mêmes tâches comme, en l'espèce, un SIVOM. En outre, le Gouvernement n'était pas favorable à l'élargissement de cette exonération. En tout état de cause, la situation des SIVOM n'a donc pas été expressément mentionnée lors des débats parlementaires pour les exclure du bénéfice de l'exonération accordée aux CCAS et CIAS.

C'est pourquoi le SIVOM requérant avait sollicité cette exonération auprès de la CNRACL qui a refusé de la lui accorder. Le tribunal des affaires de sécurité sociale d'Arras a donné raison à la caisse au motif qu'il ne peut dénaturer les

⁵ Assemblée nationale, compte rendu des débats, deuxième séance du 26 novembre 1998.

⁶ Assemblée nationale, compte rendu précité.

termes précis de la loi et que la position prise par l'URSSAF pour les agents contractuels « *n'engage qu'elle* »⁷. C'est à l'occasion de l'appel formé contre ce dernier jugement qu'a été soulevée la QPC renvoyée au Conseil constitutionnel.

II. – L'examen de la conformité à la Constitution

Le SIVOM requérant faisait grief au cinquième alinéa du paragraphe III de l'article L. 241-10 du CSS de porter atteinte au principe d'égalité en ce qu'il ne prévoit d'exonération de la cotisation d'assurance vieillesse due à la CNRACL qu'en faveur des agents titulaires exerçant les fonctions d'aides à domicile dans un CCAS ou un CCIAS et non pour ceux qui exercent au sein d'un syndicat intercommunal.

A. – Norme de constitutionnalité applicable

Alors que le requérant invoquait la violation du principe d'égalité sur le fondement de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (égalité devant la loi), le Conseil constitutionnel a jugé la présente affaire sur le fondement, plus précis et mieux adapté à la cause, de l'article 13 de la Déclaration de 1789 qui pose le principe de l'égalité devant les charges publiques.

Déjà, dans sa décision n° 2010-24 QPC du 6 août 2010⁸, le Conseil constitutionnel avait jugé que le principe d'égalité devant les charges publiques s'applique aux cotisations sociales. Cette nouvelle décision en constitue une confirmation.

Au regard du principe d'égalité devant les charges publiques, une exonération de cotisation de sécurité sociale doit être examinée de la même façon qu'un avantage fiscal. Reprenant par conséquent la formulation de la règle applicable en matière fiscale⁹, le Conseil décide « *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* » (cons. 3). C'est ce que devait vérifier en l'espèce le Conseil constitutionnel.

⁷ TASS Arras, 12 février 2010, n° 131/10.

⁸ Décision n° 2010-24 QPC du 6 août 2010, *Association nationale des sociétés d'exercice libéral et autres (Cotisations sociales des sociétés d'exercice libéral)*, cons. 6 à 9.

⁹ Décision n° 2010-99 QPC du 11 février 2011, *Mme Laurence N. (Impôt de solidarité sur la fortune – Plafonnement)*, cons. 4.

B. – Application de la norme de constitutionnalité

Le Conseil constitutionnel constate d'abord que « *l'exonération de cotisations patronales prévue par l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale tend à favoriser le maintien chez elles des personnes dépendantes* » (cons. 4), constat qu'il avait déjà effectué, au sujet d'autres dispositions issues du même texte de loi, lorsqu'il avait eu à en connaître dans sa décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010¹⁰.

S'agissant plus précisément du cinquième alinéa du paragraphe III de l'article L. 241-10 du CSS, le Conseil estime que « *le législateur a ainsi entendu favoriser, pour le suivi social des personnes dépendantes, la coopération intercommunale spécialisée en matière d'aide sociale* » (cons. 4). Cette considération ressort implicitement mais nécessairement des travaux parlementaires précités de la loi du 23 décembre 1998.

Ainsi, s'il est certes vrai que les agents titulaires d'un SIVOM peuvent remplir exactement les mêmes tâches d'aide à domicile que les agents des CCAS et des CIAS, il n'en reste pas moins que le premier possède, comme son nom l'indique, une *vocation multiple*¹¹, tandis que les seconds sont spécialisés en matière d'aide sociale. Le premier alinéa de l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles prévoit en effet que « *le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées* ». Cette compétence spécifique justifie qu'au sein des dispositions complexes de la coopération intercommunale, le législateur ait entendu rationaliser le partage naturel des compétences en favorisant les CCAS et les CIAS.

Le Conseil constitutionnel a par conséquent jugé que le législateur s'était fondé « *sur un critère objectif et rationnel* », de sorte que « *la différence de traitement qui en résulte ne crée pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* » (cons. 4), et que le cinquième alinéa du paragraphe III de l'article L. 241-10 est conforme à la Constitution.

¹⁰ Décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010, *LFSS pour 2011*, cons. 12 à 15. Cette décision du Conseil constitutionnel concerne uniquement l'alinéa 1^{er} de l'article L. 241-10 du CSS tel que modifié par l'article 14 de la LFSS pour 2011 qui a exclu de l'exonération de charges patronales les aides réalisées auprès des personnes placées en établissement. Le Conseil n'avait pas eu à connaître, en revanche, de l'alinéa 5 du texte qui était renvoyé par la présente QPC.

¹¹ Parmi les compétences les plus fréquentes des SIVOM, on peut citer, outre l'action sociale, la collecte et le traitement des ordures ménagères, la voirie, les équipements sportifs...