

Décision n° 94-348 DC du 03 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

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 13 juillet 1994, par MM Claude Estier, Franck Sérusclat, René Régnauld, Mme Monique Ben Guiga, MM Jacques Carat, Mme Josette Durrieu, MM Léon Fatous, Marcel Bony, Jean Peyrafitte, Germain Authié, Claude Cornac, Gérard Miquel, Jean-Pierre Demerliat, Michel Dreyfus-Schmidt, Louis Philibert, Fernand Tardy, Marcel Charmant, Roger Quilliot, Guy Penne, Philippe Labeyrie, Michel Manet, Francis Cavalier-Benezet, Albert Pen, Pierre Biarnes, Philippe Madrelle, Michel Sergent, Jean-Luc Mélenchon, Michel Charasse, Jean-Louis Carrère, Paul Loridant, Roland Bernard, William Chervy, Michel Moreigne, Bernard Dussaut, Claude Saunier, Raymond Courrière, Robert Laucournet, Jacques Bialski, Gérard Gaud, Marcel Vidal, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM François Autain, Charles Metzinger, Roland Hugué, René-Pierre Signé, Aubert Garcia, Gérard Roujas, Roland Courteau, Louis Perrein, Jacques Bellanger, François Louisy, André Vezinhet, Tony Larue, Jean Besson, André Rouvière, Claude Fuzier, Rodolphe Désiré, Daniel Percheron, Paul Raoult, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, M Guy Allouche, Mme Françoise Seligmann, MM Pierre Mauroy, Gérard Delfau, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la 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 ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

Vu le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 modifiée relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit ;

Vu la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 modifiée renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les sénateurs, auteurs de la saisine, défèrent au Conseil constitutionnel les articles L. 941-1 et L. 941-2 du code de la sécurité sociale introduits par l'article 11 de la loi au Titre IV du Livre IX nouveau de ce code ;
– SUR L'ARTICLE L. 941-1 :
2. Considérant que le I de l'article L. 941-1 du code de la sécurité sociale qualifie d'institutions de retraite supplémentaire les institutions paritaires qui ne relèvent pas du Titre III du livre IX du code et qui, dans le cadre d'une entreprise, d'un groupe d'entreprises ou d'une branche professionnelle versent des prestations de retraite s'ajoutant à celles qui sont servies par les institutions de retraite complémentaire définies à l'article L. 922-1 du même code ; qu'il maintient ces institutions et les soumet au régime du Titre IV nouveau que la loi détermine ; que le II du même article dispose qu'il ne peut être créé de nouvelles institutions de retraite supplémentaire "avec l'autorisation du ministre chargé de la sécurité sociale, que dans le cas où les salariés d'une entreprise qui, ne relevant pas, pour leur retraite complémentaire, des institutions participant à une solidarité interprofessionnelle, viennent à en relever" ;
3. Considérant que les sénateurs, auteurs de la saisine, soutiennent en premier lieu que les dispositions précitées méconnaissent le principe d'égalité à un double titre, d'une part entre les entreprises qui avaient constitué des institutions de retraite supplémentaire avant la date de publication de la loi et celles qui ne pourront en créer après l'intervention de celle-ci, et d'autre part entre celles qui pourront en créer après la publication de la loi et celles qui ne

le pourront pas ; qu'ils allèguent en deuxième lieu que les dispositions interdisant de créer de nouvelles institutions de retraite supplémentaire sont contraires à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle ; qu'enfin, ils affirment que ces mêmes dispositions sont également contraires au principe constitutionnel de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises, énoncé au huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux "du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale" ; qu'il est loisible au législateur, dans le domaine de compétence qui est le sien, de modifier, compléter ou abroger des dispositions antérieures ; qu'il lui incombe seulement de ne pas priver de garanties légales des principes constitutionnels ;

. En ce qui concerne le principe d'égalité :

5. Considérant que le principe d'égalité 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 avec l'objet de la loi qui l'établit ;

6. Considérant d'une part qu'au regard de l'objectif que le législateur s'est assigné tendant à la réduction progressive du champ d'application du régime des institutions de retraite supplémentaire, les dispositions nouvelles qu'il a prises pour être applicables à compter de la publication de la loi ne sont pas constitutives d'une rupture du principe d'égalité entre entreprises suivant qu'elles ont ou non constitué un régime de retraite supplémentaire à la date de cette publication ;

7. Considérant d'autre part qu'en ménageant une possibilité dérogatoire autorisant la création de nouvelles institutions de retraite supplémentaire, le législateur a entendu favoriser l'application des règles de droit commun aux salariés bénéficiant jusque là d'un régime spécial ; qu'il a en effet voulu permettre aux salariés qui viendraient à relever désormais des institutions de retraite complémentaire participant à une solidarité interprofessionnelle de continuer à acquérir des droits supplémentaires pour la fraction non couverte par ces régimes légaux ; que, par suite, les dispositions transitoires qu'il a ainsi édictées ne sont pas non plus constitutives d'une rupture du principe d'égalité ;

. En ce qui concerne la liberté d'entreprendre :

8. Considérant que les dispositions arrêtées par le législateur en vue de définir le cadre légal dans lequel les institutions de retraite supplémentaire peuvent être constituées ou maintenues ne concernent pas, compte tenu de l'objet et de la nature de ces institutions, la liberté d'entreprendre ; que par suite, le moyen invoqué est inopérant ;

. En ce qui concerne la liberté contractuelle :

9. Considérant qu'aucune norme de valeur constitutionnelle ne garantit le principe de la liberté contractuelle ; que par suite ce grief ne saurait qu'être écarté ;

. En ce qui concerne le principe de la participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises :

10. Considérant que, si le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, dispose en son huitième alinéa que : "Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises", l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale ; qu'ainsi c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect de cette disposition à valeur constitutionnelle, les conditions et garanties de sa mise en oeuvre ;

11. Considérant que l'un des objets de la loi est de simplifier et de coordonner les formes juridiques que prennent les institutions paritaires régies par le code de la sécurité sociale en distinguant les institutions de retraite complémentaire, les institutions de prévoyance et les institutions de retraite supplémentaire ; que si le législateur a estimé qu'il convenait, notamment pour assurer une meilleure protection sociale des salariés, de ne plus permettre pour l'avenir, sauf dans le cas qu'il a déterminé, la constitution d'institutions de retraite supplémentaire, il a prévu cependant que les partenaires sociaux pouvaient souscrire un contrat de groupe auprès d'une institution de prévoyance ou créer une institution de prévoyance particulière à une entreprise ou à un groupe d'entreprises ; qu'aux termes de l'article L. 931-1 introduit par la loi, les institutions de prévoyance sont administrées paritairement et sont constituées "sur la base d'une convention ou d'un accord collectif, d'un projet d'accord proposé par le chef d'entreprise et ratifié par la majorité des intéressés ou par accord entre des membres adhérents et des membres participants réunis à cet effet en assemblée générale" ; qu'aux termes de l'article L. 941-3 ces dernières dispositions sont applicables aux institutions de retraite supplémentaire qui peuvent encore être constituées ; que par suite, la loi



ne porte pas atteinte au principe énoncé au huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 dont elle assure la mise en oeuvre dans le cadre des compétences que lui réserve l'article 34 de la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE L. 941–2 :

12. Considérant que l'article L. 941–2 dispose que les institutions de retraite supplémentaire constituent des provisions représentées par des actifs équivalents pour couvrir les engagements qu'elles prennent à l'égard de leurs bénéficiaires ; que la constitution des provisions peut être limitée à la couverture des engagements nés après la date de publication de la loi ; que cet article admet également que ces engagements soient garantis par un organisme mentionné aux articles 1er des lois susvisées des 31 décembre 1989 et 24 janvier 1984 ou par des provisions constituées par la ou les entreprises adhérentes ; qu'enfin, le dernier alinéa de l'article L. 941–2 vise à exonérer certaines institutions de retraite supplémentaire de l'application de ces règles ;
13. Considérant que les sénateurs, auteurs de la saisine, soutiennent qu'en ne rendant obligatoire que la constitution de provisions correspondant aux engagements nés après l'intervention de la loi, celle-ci méconnaît "le principe de l'intangibilité des droits à retraite liquidés" ; qu'ils affirment aussi que le principe d'égalité est méconnu à l'encontre de certains salariés faute pour eux de bénéficier de la qualité de créancier privilégié lorsque leurs droits sont garantis au bilan de l'entreprise ; qu'enfin, ils font valoir qu'est également contraire au principe d'égalité le dernier alinéa de l'article L. 941–2 dès lors qu'il exonère totalement certaines institutions de retraite de l'obligation de garantir leurs engagements ;
14. Considérant en premier lieu qu'aucune règle ni aucun principe constitutionnel ne garantit "l'intangibilité des droits à retraite liquidés" ; que par suite ce grief ne saurait qu'être écarté ;
15. Considérant en deuxième lieu que le législateur a imposé aux entreprises qui choisiraient de constituer des provisions à leur bilan, de garantir le risque lié à leur insolvabilité dans des conditions prévues par décret ; qu'il doit ainsi être regardé comme ayant prévu dans ce cas des garanties de nature à assurer effectivement la sécurité des salariés ; qu'il appartiendra au pouvoir réglementaire d'y veiller ; que dès lors le moyen tiré d'une rupture du principe d'égalité doit à cet égard être écarté ;
16. Considérant en troisième lieu qu'en vertu du dernier alinéa de l'article L. 941–2 l'obligation de constituer des provisions n'est pas applicable aux institutions qui avant l'entrée en vigueur de la loi avaient été autorisées à fonctionner sous le régime des institutions de retraite ou de prévoyance complémentaires des salariés dès lors que les prestations résiduelles provenant d'un régime complémentaire obligatoire modifié auraient été supprimées à terme par l'application d'un mécanisme prévu dans un accord de branche ou auraient été garanties par une solidarité de branche ;
17. Considérant qu'au regard de l'obligation posée par le législateur de constituer des provisions correspondant aux engagements nés après la publication de la loi déferée, la dérogation qu'il a ainsi édictée ne se justifie ni par les caractères spécifiques du statut des institutions visées au dernier alinéa de l'article L. 941–2, ni par la nature de leur activité, ni par des difficultés prévisibles dans l'application de la loi propres à contrarier les buts d'intérêt général que le législateur s'est assignés ; que par suite cette disposition méconnaît le principe d'égalité ;
18. Considérant qu'il n'y a pas lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office des questions de conformité à la Constitution s'agissant des autres dispositions de la loi soumise à son examen ;

Décide :

Article premier :

Le dernier alinéa de l'article L 941–2 du code de la sécurité sociale issu de l'article 11 de la 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 est déclaré contraire à la Constitution.

Article 2 :

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 3 août 1994.

Le président, Robert BADINTER

Journal officiel du 6 août 1994, p. 11482

Recueil, p. 117

ECLI:FR:CC:1994:94.348.DC