

N° 69

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992.

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 novembre 1991.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur la proposition de loi de M. Marcel RUDLOFF, tendant à abroger l'article 9 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 afin de rétablir les droits acquis des travailleurs non salariés non agricoles en matière d'assurance maladie,

Par M. Guy ROBERT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, vice-présidents ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, secrétaires ; José Balareello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gérard César, Jean Chérioux, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Claude Fuzier, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, André Jourdain, Paul Kauss, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoyeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir le numéro :

Sénat : 379 rectifié (1990-1991).

Assurance maladie maternité.

SOMMAIRE

	Pages
	-
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	5
I - Rappel historique de la législation applicable aux cotisations sociales des travailleurs non salariés	6
II - Les contentieux en cours	8
III - Une validation législative inique	9
IV - La nécessité d'abroger une validation législative abusive	11
CONCLUSION	12
TABLEAU COMPARATIF	13
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	15

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires sociales s'est réunie le mercredi 30 octobre 1991, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour examiner la proposition de loi n° 379 rectifié (1991-1992) de M. Marcel Rudloff, tendant à abroger l'article 9 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 afin de rétablir les droits acquis des travailleurs non salariés non agricoles en matière d'assurance maladie, sur le rapport de M. Guy Robert, rapporteur.

Le rapporteur a tout d'abord rappelé que pour les cotisations sociales des travailleurs non salariés, la loi du 19 janvier 1983 a mis un terme au cumul des cotisations sur les revenus professionnels de la dernière année d'activité et sur la retraite pendant la première année de retraite, contrairement à ce qui existait auparavant.

Le rapporteur a souligné qu'en 1985 des décrets contraires à la loi de 1983 ont maintenu le régime antérieur et qu'un certain nombre de retraités ont alors exercé avec succès des recours en restitution des cotisations contre la caisse nationale d'assurance maladie maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles (C.A.N.A.M).

Il a souligné que dans le cadre d'une réforme de la loi Royer, le Gouvernement a obtenu une validation législative des décrets litigieux dans la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990.

Il a rappelé qu'en juin dernier, dans le cadre de l'examen d'un projet de loi portant diverses mesures d'ordre social (D.M.O.S.), tous les groupes du Sénat ont présenté des amendements identiques visant à abroger le texte de validation inséré dans la loi de 1990. L'article additionnel qui en résultait a été écarté du dispositif définitif à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, à l'issue d'un vote bloqué, le Sénat ayant ensuite opposé la question préalable en nouvelle lecture.

Le rapporteur a souligné que le Gouvernement a avancé à plusieurs reprises des arguments erronés à l'appui, en premier lieu, de la validation législative de 1990, puis pour s'opposer à l'abrogation de l'article 9 de la loi de 1990.

Il a souligné que le montant des cotisations concernées par la proposition de loi est notablement inférieur au chiffre avancé par le

Gouvernement, ce dernier correspondant au reversement de l'ensemble des cotisations indûment perçues.

Il a proposé à la commission d'adopter le texte tel que proposé par l'article premier figurant dans la proposition n° 379 rectifié, sans en retenir l'article 2, au motif que la commission des finances a déclaré en juin dernier que l'article 40 de la Constitution n'était pas applicable aux amendements identiques présentés par les groupes du Sénat.

M. Jean Chérioux ayant indiqué que la procédure du vote bloqué demandée par le Gouvernement pour le vote du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social en juin dernier était incohérente, M. Charles Descours s'est inquiété des droits des retraités non salariés qui n'ont pas exercé précédemment de recours en restitution des cotisations.

Le président Jean-Pierre Fourcade a souligné qu'en dépit de scrupules moraux, il paraissait préférable de s'en tenir à une abrogation pure et simple de l'article 9 de la loi du 31 décembre 1990, un dispositif plus complet posant des problèmes de recevabilité financière.

M. Jean Chérioux a souhaité que l'accent soit mis sur le fait que les retraités lésés sont en droit d'exercer un recours devant la juridiction administrative, afin que l'Etat soit déclaré responsable et que des dommages-intérêts leur soient alloués.

La commission a finalement adopté l'article unique de la proposition de loi visant à abroger l'article 9 de la loi du 31 décembre 1990 et le président Jean-Pierre Fourcade a indiqué qu'il demanderait l'inscription rapide de cette proposition de loi à l'ordre du jour du Sénat.

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi vise à abroger l'article 9 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990, car ce texte conduit à un déni de justice et constitue un exemple remarquable de violation de la volonté clairement exprimée du législateur.

Un rappel historique s'impose pour apprécier tant l'évolution de la loi et des règlements applicables aux cotisations sociales des travailleurs non salariés que les efforts entrepris par le législateur pour faire respecter les droits des retraités des professions libérales, commerciales et artisanales.

I - RAPPEL HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION APPLICABLE AUX COTISATIONS SOCIALES DES TRAVAILLEURS NON SALARIÉS

En application de la loi du 12 juillet 1966, les travailleurs non salariés acquittaient des cotisations sociales sur leurs revenus d'activité dès la première année de leur exercice sur une base forfaitaire puis sur les revenus professionnels y compris postérieurement à la fin de leur activité pendant une durée variant de 15 à 26 mois en fonction de la date de cette cessation d'activité. Pendant toute la période d'activité, ces travailleurs acquittaient éventuellement des cotisations sur une base forfaitaire dans le cas d'exercice déficitaire ou lorsque leurs revenus professionnels s'avéraient inférieurs aux bases retenues pour le calcul des cotisations. Il résultait de cette législation pour les "nouveaux retraités" un cumul de cotisations sur le revenu professionnel d'une part, sur la pension de retraite, d'autre part, pendant une durée variable.

La loi n° 83-25 du 19 janvier 1983, portant diverses mesures relatives à la sécurité sociale a mis un terme au cumul des cotisations pendant la période consécutive à la décision d'admission à la retraite, le cumul n'étant désormais admis que pour les retraités qui continuent à exercer une activité professionnelle. La loi de 1983 a précisé que les cotisations des retraités sont calculées en pourcentage des allocations ou des pensions servies pendant l'année en cours et que celles-ci sont précomptées, ou à défaut évaluées à titre provisionnel et régularisées a posteriori. La même loi avait prévu qu'à titre transitoire les cotisations seraient calculées conformément aux dispositions antérieures.

Loin d'appliquer le principe de non cumul des cotisations pour la première année de retraite, des décrets en date du 22 mars 1985 et du 9 août 1985 ont continué à imposer aux "nouveaux retraités" le paiement de cotisations sur les revenus professionnels de la dernière année d'activité et sur les retraites. C'est seulement en 1989, par un décret du 3 mars, que les dispositions réglementaires ont été mises en conformité avec la loi de 1983. Ainsi, s'est manifestée une exceptionnelle mauvaise volonté du pouvoir réglementaire pour appliquer les décisions prises par le législateur.

Il convient d'observer que, pendant la période précitée, des systèmes divers ont été appliqués par les caisses, certaines s'en tenant strictement au cumul des cotisations sur revenus professionnels et sur pensions, d'autres percevant seulement les cotisations sur les revenus de la dernière année d'activité.

II - LES CONTENTIEUX EN COURS

Un certain nombre de pensionnés ont exercé des recours en restitution de cotisations indues devant les juridictions de la sécurité sociale.

Trois arrêts de la Cour de cassation ont confirmé l'illégalité des décrets de 1985 et la validité des actions en restitution des cotisations, exercées par divers retraités des professions non salariées non agricoles. A ce jour, une trentaine d'arrêts rendus en appel et une soixantaine de jugements de tribunaux des affaires de sécurité sociale ont statué dans le même sens.

Il convient de relever que certaines de ces décisions judiciaires ont accordé aux requérants les intérêts indemnitaires à compter du jour du paiement, des astreintes, des dommages-intérêts allant parfois jusqu'à 5 000 francs, et des condamnations en application de l'article 700 du nouveau code de procédure civile, atteignant jusqu'à 5 000 francs, ainsi qu'une condamnation à une amende civile.

Par ailleurs, une décision de conciliation entre des retraités et la caisse des professions libérales d'Ile-de-France, qui avait permis de régler à l'amiable un certain nombre de litiges a été infirmée par l'autorité de tutelle, ce qui montre l'obstination des autorités administratives dans l'illégalité.

III - UNE VALIDATION LEGISLATIVE INIQUE

En décembre 1990, à l'occasion de l'examen par le Parlement d'un projet de loi modifiant la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, le Gouvernement a présenté un amendement tendant à valider les dispositions illégales des décrets précités de 1985 et à paralyser ainsi les procédures en cours, sous réserve des décisions de justice devenues définitives.

L'amendement gouvernemental a été présenté par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat, alors que le projet de loi qui ne traitait par ailleurs que des problèmes d'installation commerciale, avait été renvoyé dans les deux assemblées à des commissions autres que celles chargées des affaires sociales.

Cet amendement a été présenté dans des conditions telles que ni les rapporteurs, ni les commissions, ni l'ensemble des Parlementaires n'étaient en mesure d'en apprécier la portée réelle, le Gouvernement ayant d'ailleurs, en la circonstance, présenté des arguments erronés qui ont été repris lors de l'examen du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social en juin dernier. Le Gouvernement a en effet avancé que les arrêts précités de la Cour de cassation auraient pour effet d'exonérer les retraités ayant exercé une profession non salariée de toute cotisation pendant la première année de retraite et de leur ouvrir droit à des prestations sans paiement préalable de cotisations, ce qui est erroné.

En effet, à l'encontre des caisses qui ont appliqué exclusivement une cotisation sur les revenus professionnels de la dernière année d'exercice, les décisions judiciaires ont prononcé la restitution des cotisations pour la partie qui excède celles dues au titre des pensions. Les arrêts de la Cour de cassation n'ont pas pour effet de créer une dispense de cotisation pour la première année de retraite, ils ne conduisent pas à ouvrir des droits gratuits aux prestations puisque les cotisations sur les pensions sont dues dès le premier jour et peuvent être précomptées. Ces arrêts n'ont pas créé un vide juridique.

Un argument d'ordre financier a également été avancé par le Gouvernement à l'appui de la validation législative demandée en décembre 1990. Il a été allégué que le remboursement de la totalité des cotisations indument perçues si l'on suivait la jurisprudence de la Cour de cassation, induirait une perte financière de 200 millions de francs pour le régime des travailleurs non salariés non agricoles qui serait susceptible de porter atteinte à l'équilibre financier de celui-ci.

Or on ne peut valablement parler de perte de recettes ou de préjudice financier alors que sont visées des cotisations perçues illégalement. Cet argument est d'autant moins fondé que la CANAM (Caisse nationale d'assurance maladie maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles) disposait à cette époque et ultérieurement d'un excédent de trésorerie dépassant 6 milliards de francs.

En outre, il convient d'observer que cette évaluation financière de 200 millions de francs correspondrait au remboursement de l'intégralité des cotisations indument perçues alors que, selon les informations recueillies par votre rapporteur, le montant des cotisations visées par les contentieux en cours serait de l'ordre de 3 millions de francs.

IV - LA NÉCESSITÉ D'ABROGER UNE VALIDATION LÉGISLATIVE ABUSIVE

En juin 1991, dans le cadre de l'examen d'un projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, les différents groupes du Sénat ont pris l'initiative de déposer des amendements identiques visant à abroger l'article 9 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990.

Conscients d'avoir été trompés en décembre 1990, les élus du Sénat ont clairement manifesté leur désapprobation de la procédure de validation législative précédemment appliquée, en adoptant des amendements tendant à abroger l'article 9 précité.

Ces amendements, devenus un article additionnel dans le projet de loi, ont été repris par la commission compétente de l'Assemblée nationale lors de l'examen de ce projet de loi en nouvelle lecture. Le Gouvernement a mis en oeuvre la procédure du vote bloqué pour supprimer cet article additionnel. Devant le Sénat, le Gouvernement a de nouveau invoqué les arguments erronés qui avaient été présentés en 1990. Il a parallèlement implicitement reconnu le bien-fondé de la démarche sénatoriale en indiquant : "l'abrogation de cet article se traduira immédiatement, notamment pour les litiges déjà nés et non définitivement tranchés, par des condamnations et donc par des dépenses pour les caisses concernées..." Estimant qu'il s'agirait là de dépenses nouvelles par rapport à l'état du droit en vigueur, le Gouvernement a invoqué l'article 40 de la Constitution que la commission des finances a déclaré non applicable aux amendements visant à abroger l'article 9 de la loi précitée. Lors de l'examen en nouvelle lecture du même projet de loi par le Sénat, le Gouvernement a entendu également faire usage du vote bloqué, mais, à l'initiative de sa commission des Affaires sociales, le Sénat a adopté une motion tendant à opposer la question préalable à l'ensemble dudit projet de loi.

CONCLUSION

En juin dernier, le Sénat a clairement manifesté sa volonté de voir abroger le texte inique résultant d'un "amendement furtif" adopté dans des conditions qui sont injure au Parlement. En vous proposant d'adopter la présente proposition de loi, votre commission des Affaires sociales vous demande de confirmer la position clairement prise par le Sénat il y a quelques mois.

Bien que limitant ses effets aux contentieux en cours, votre commission observe que le dispositif proposé ne fait pas obstacle à l'exercice de recours devant la juridiction administrative visant à mettre en jeu la responsabilité de l'Etat.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre commission vous demande d'adopter la présente proposition de loi dans la rédaction qu'elle vous soumet.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission

Loi n° 90-1260 d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales

Art.9. - Sous réserve des décisions de justice devenues définitives, les dispositions de l'article 2 du décret n° 74-810 du 28 septembre 1974 issues des décrets n° 85-354 du 22 mars 1985 et n° 85-852 du 9 août 1985, ainsi que celles des articles D.612-2 et D.612-3 du code de la sécurité sociale dans leur rédaction antérieure au décret n° 89-143 du 3 mars 1989, sont, à compter de leur date d'entrée en vigueur, réputées fonder l'assujettissement à cotisation d'assurance maladie et maternité des revenus d'activité professionnelle perçus par les retraités antérieurement à l'entrée en jouissance d'une allocation ou pension de vieillesse, dans les conditions applicables aux personnes exerçant une activité non salariée des professions non agricoles.

Les présentes dispositions s'appliquent aux cotisations dues pour la période allant du 1er avril 1985 au 31 mars 1989.

Proposition de loi tendant à abroger l'article 9 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 afin de rétablir les droits acquis des travailleurs non salariés non agricoles en matière d'assurance maladie

Article premier

L'article 9 de la loi n° 90-1260 d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales est abrogé.

Proposition de loi tendant à abroger l'article 9 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 afin de rétablir les droits acquis des travailleurs non salariés non agricoles en matière d'assurance maladie

Article unique

L'article 9 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 d'actualisation...

...abrogé.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art.2

Art.2

Code général des impôts

Les charges entraînées par l'application de la présente loi sont couvertes par une augmentation à due concurrence des droits de timbre visés aux articles 919 et 919 A du code général des impôts.

Supprimé

Art.919. - Les tickets du pari mutuel sur les hippodromes et hors des hippodromes sont frappés d'un droit de timbre dont le taux est fixé à 4 % du montant des sommes engagées dans la même course.

Les tickets du pari mutuel sur les cynodrome sont frappés, dans les mêmes conditions, du droit de timbre prévu au premier alinéa.

Art.919 A. - Les bulletins du loto national sont soumis à un droit de timbre fixé à 4,10 % du montant des sommes engagées.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de loi

tendant à abroger l'article 9 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 afin de rétablir les droits acquis des travailleurs non salariés non agricoles en matière d'assurance maladie

Article unique

L'article 9 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales est abrogé.