

N° 338645

M. M.

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies

Séance du 1^{er} mars 2013

Lecture du 13 mars 2013

CONCLUSIONS

Alexandre LALLET, rapporteur public

Les caisses de mutualité sociale agricole – dites MSA - sont chargées à titre exclusif de la gestion des régimes obligatoires de protection sociale des salariés des professions agricoles. Elles gèrent également des régimes, de base et complémentaire, d'assurance maladie-maternité-invalidité des non-salariés agricoles, ces derniers pouvant aussi choisir de s'assurer auprès d'organismes d'assurance privés ou de mutuelles habilités à cet effet.

Comme l'indique leur nom, les caisses de mutualité sociale agricole puisent leur origine dans le mouvement mutualiste. Les textes applicables aux mutuelles ayant longtemps fait référence à la législation sur les syndicats, ces caisses pouvaient historiquement se constituer sous forme de syndicats professionnels. Cette possibilité a été supprimée par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, qui a précisé leur statut. Il résulte désormais de l'article L. 723-1 du code rural et de la pêche maritime que ces caisses « *sont constituées et fonctionnent conformément aux prescriptions du code de la mutualité, sous réserve des dispositions du présent code et du code de la sécurité sociale et des textes pris pour leur application* ». Du fait de la multiplicité des dispositions figurant dans le code rural et le code de la sécurité sociale, il est assez difficile d'identifier les dispositions du code de la mutualité qui leur seraient applicables.

Au moyen d'une argumentation extrêmement nourrie, M. M., exploitant agricole, tente de vous convaincre que ces caisses fonctionnent aujourd'hui en-dehors de leur cadre légal, qui serait exclusivement celui des mutuelles. A cette fin, il vous demande d'annuler un arrêté du 16 février 2010 qui fixe le modèle des statuts de ces organismes, que l'administration approuve en vertu de l'article L. 723-2 du code rural et de la pêche maritime.

Plusieurs exploitants agricoles interviennent au soutien de cette requête, sans motiver leurs interventions, qui sont donc irrecevables (CE, Section, 12 juin 1981, G. et autres, n° 13173, 13175, au Rec.).

Signalons à titre liminaire que vous avez déjà admis la compétence du pouvoir réglementaire pour fixer le modèle type de statuts des caisses de MSA (CE, 28 juillet 2004, J., n° 245651).

M. M. soutient que l'arrêté ne pouvait prévoir que les caisses de MSA devaient être constituées conformément à l'article L. 723-1 du code rural, dans la mesure où ce texte ne pourrait recevoir application. Il identifie 4 raisons à cela :

1/ D'abord, parce que cet article est formellement issu d'une ordonnance de codification du 15 juin 2000 qui aurait été ratifiée dans des conditions irrégulières ; mais il ne vous appartient pas de contrôler ce point ;

2/ Ensuite, parce que cet article aurait été implicitement abrogé par une ordonnance du 19 avril 2001 qui a réformé le statut des mutuelles, en prévoyant, à l'article L. 111-1 du code de la mutualité, une formalité d'immatriculation, et à l'article L. 211-7 du même code, un agrément préalable de l'Autorité de contrôle prudentiel pour certaines activités d'assurance. Selon lui, les caisses de MSA relèveraient désormais exclusivement de ce régime. Il ajoute qu'en application de l'article 5 de la même ordonnance, les mutuelles qui n'auraient pas accompli les démarches nécessaires à leur inscription au registre sont dissoutes et doivent cesser toute opération, de sorte que l'arrêté ne pouvait prévoir des statuts types pour des organismes qui n'existent plus.

Mais il est clair que l'ordonnance de 2001 n'a pas abrogé l'article L. 723-1, avec lequel il n'est pas incompatible, et que les articles du code de la mutualité dont se prévaut M. M., au demeurant supplétifs, ne font nullement obstacle à un contrôle des statuts des caisses de MSA par l'administration, sur le fondement de l'article L. 723-2 du code rural et de la pêche maritime. C'est plutôt l'applicabilité à ces caisses des formalités propres au code de la mutualité qui nous paraît douteuse, bien que vous n'ayez pas à le juger. Il ressort des travaux préparatoires de la loi de 1999 que la référence au code de la mutualité visait avant tout à rappeler « l'origine mutualiste des caisses de MSA », organismes solidaires à but non lucratif¹. Et il est certain que l'ordonnance de 2001 n'a pas conduit à la dissolution des caisses de MSA, qui tirent leur existence de dispositions législatives propres (voyez pour une affirmation radicale de l'inopposabilité de l'ordonnance de 2001 aux caisses de MSA : Cass. 1^{ère} civ., 15 mai 2008, n° 06-18961).

3/ Le 3^{ème} angle d'attaque de M. M. prend la forme d'une question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre cet article L. 723-1 et contre les dispositions de l'article L. 723-2 qui prévoient que les caisses de MSA gèrent les régimes obligatoires de sécurité sociale des salariés et non salariés agricoles, et que leurs statuts et règlement intérieur font l'objet d'une approbation administrative. Ces dispositions sont sans nul doute applicables au litige. Le Conseil constitutionnel ne les a jamais déclarées conformes à la Constitution. Mais aucun des griefs invoqués ne nous paraît soulever une question sérieuse ou nouvelle.

Le législateur n'est pas resté en-deçà de sa compétence en prévoyant que l'application du code de la mutualité aux caisses de MSA aurait un caractère supplétif, les dispositions législatives du code rural et de la pêche maritime ainsi que les dispositions réglementaires prises pour leur application, dans le respect de la ligne de partage résultant des articles 34 et 37 de la Constitution, s'appliquant prioritairement.

Le grief tiré de la méconnaissance du 9^{ème} alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 est plus original. Ce dernier impose l'appropriation publique des entreprises dont

¹ Voir la présentation de l'amendement de M. Deneux au Sénat, Séance du 18 mai 1999.

l'exploitation a ou acquiert les caractéristiques d'un service public national ou d'un monopole de fait. Mais, à supposer même que ce texte institue un droit ou une liberté garantie par la Constitution, ce qui n'est pas évident², le grief nous paraît inopérant. Car les notions de « service public national » et de « monopole de fait » supposent que l'entreprise en cause soit un opérateur unique ayant un champ d'intervention national (voyez pour le service public national : n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, Loi relative au secteur de l'énergie, s'inspirant de votre décision d'Assemblée du 27 septembre 2006, B., n° 290716, au Rec. ; et pour le monopole de fait : CC, 18 septembre 1986, Loi relative à la liberté de communication, n° 86-217 DC, § 45). Or, les dispositions litigieuses ne confient la gestion des régimes obligatoires de sécurité sociale en cause qu'à des caisses locales, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, au demeurant régie par des dispositions distinctes, n'assurant pas directement cette gestion³.

Les dispositions litigieuses ne portent ensuite aucune atteinte à la garantie des droits, ni à la liberté d'association ou à la liberté syndicale puisqu'elles se contentent de traiter de l'affiliation à des régimes de sécurité sociale. La liberté d'entreprendre n'est pas davantage en cause : le Conseil constitutionnel juge que les dispositions définissant le cadre légal dans lequel des institutions de retraite supplémentaires peuvent être constituées ou maintenues ne concernent pas cette liberté (n° 94-348 DC du 3 août 1994, Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés). Il en va *a fortiori* ainsi des caisses de base. Est enfin invoquée une violation du principe d'égalité et de la libre concurrence en ce que les caisses de MSA ne seraient pas soumises aux mêmes dispositions que les mutuelles de droit commun, ce qui introduirait des distorsions de concurrence. S'agissant de la libre concurrence, vous avez jugé, par une décision inédite, qu'elle n'était pas par elle-même au nombre des droits et libertés garantis par la Constitution (CE, 2 mars 2011, Société Manirys, n° 345288). Position tranchée qui contraste avec les incertitudes de la jurisprudence constitutionnelle. Celle-ci oscille entre l'absorption pure et simple des exigences de la libre concurrence par le principe d'égalité, dont le respect « implique la libre concurrence » (voyez n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001) et la reconnaissance d'un « principe d'égalité et de la libre concurrence » (voyez précisément à propos des MSA : n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001 ; et plus récemment : n° 2007-556 DC du 16 août 2007)⁴. Dans la mesure où M. M. invoque les deux terrains, nous vous proposons de répondre de manière globale que le grief tiré de la violation du principe d'égalité et de la libre concurrence n'est pas sérieux. Outre que la MSA ne peut être utilement comparée aux mutuelles de droit commun pour les régimes qu'elle gère à titre exclusif, les dispositions litigieuses ne confèrent pas elles-mêmes aux caisses de MSA une position plus avantageuse ou plus défavorable.

Vous n'aurez donc pas à renvoyer cette question prioritaire de constitutionnalité.

² Vous avez réservé la question dans votre décision Commune des Angles du 1^{er} février 2012 (n° 353945, aux T. sur un autre point). La Cour de cassation n'a pas non plus écarté cette éventualité (Cass. Crim., 12 septembre 2012, n° 12-90048)

³ Pour paraphraser Emmanuel Glaser dans ses conclusions sur votre décision Bayrou, chaque caisse est peut-être en situation de monopole dans son périmètre géographique, mais aucune ne dispose d'un monopole à l'échelon national. Comme nous allons le voir, ce monopole est d'ailleurs tout relatif puisqu'une partie de ces régimes est cogérée par d'autres acteurs.

⁴ La Cour de cassation semble admettre son invocabilité dans le cadre des QPC (voir par exemple Cass. Com., 15 octobre 2010, n° 10-14866 ; Cass. Crim., 9 février 2011, n° 10-85572).

4/ Le 4^{ème} temps de la critique de M. M. complète le panorama. Il s'en prend, cette fois, à l'inconventionnalité de l'article L. 723-1 au regard des dispositions de la directive 92/49 du 18 juin 1992, dite 3^{ème} directive « assurance non vie ». Celle-ci tiendrait à ce que cet article exclurait l'obligation d'agrément administratif préalable délivré par l'Autorité de contrôle prudentiel, comme le prévoit l'article 6 de la directive 73/239/CEE dans sa rédaction issue de cette directive de 1992. L'intéressé dénonce plus particulièrement cette exclusion pour ce qui concerne l'activité de gestion du régime obligatoire d'assurance maladie-maternité-invalidité des non-salariés agricoles, couramment appelé AMEXA, et dont l'article 4 des statuts types prévoit qu'il fait intervenir les caisses de MSA à titre d' « assureur direct ». Les intéressés peuvent s'affilier à ce régime par le biais des MSA ou auprès d'entreprises d'assurance et de mutuelles habilitées, conformément à l'article L. 731-30 du code rural et de la pêche maritime.

Son argumentation nous paraît inopérante. Car les statuts types litigieux, pris sur le fondement de l'article L. 723-2 du code rural et de la pêche maritime, n'ont ni pour objet, ni pour effet d'exclure l'obligation, à la supposer applicable, de détenir un agrément administratif préalablement à la réalisation d'opérations entrant dans le champ de la directive 92/49, transposée, pour ce qui concerne l'agrément des mutuelles, par les articles L. 211-7 et R. 211-2 à R. 211-20 du code de la mutualité (CE, 23 décembre 2010, Mutuelle centrale des finances, n° 310775). Par suite, à supposer même que l'article L. 723-1 ait, lui, cet effet, on ne voit pas en quoi cette contestation pourrait rejaillir sur la légalité de l'acte attaqué. Vous pourriez ainsi, comme vous l'avez fait dans une précédente décision Syndicat régional de défense du droit des agriculteurs et M. du 16 mai 2001 (aux T.), écarter ce moyen en l'assortissant d'un « à supposer même que les caisses de MSA puissent (...) être qualifiées d'entreprises d'assurance au sens de la réglementation communautaire ».

Il nous semble toutefois possible ici de dire le droit et d'exclure cette éventualité pour ce qui concerne le régime de base AMEXA. L'article 2.2. de la directive 92/49 exclut de son champ les assurances, opérations, entreprises et institutions auxquelles la directive 73/239 ne s'applique pas, ce qui vise les régimes légaux de sécurité sociale, c'est-à-dire aussi bien les organismes qui les gèrent que les opérations qu'ils effectuent à ce titre (CJCE, 26 mars 1996, José Garcia, C-238/94). La Cour de Justice a toutefois précisé cette notion. En premier lieu, les régimes de sécurité sociale non obligatoires et gérés conformément aux lois du marché relèvent du champ de la directive (CJUE, 28 octobre 2010, Commission c. Belgique, C-41/10). En second lieu, des régimes obligatoires d'assurance maladie et d'assurance accidents du travail peuvent également entrer dans son champ. Dans un arrêt Commission c/ Belgique du 18 mai 2000 (C-206/98), la Cour a en effet constaté que l'article 55 de la directive permettait aux Etats membres d'exiger le respect de dispositions spécifiques pour les entreprises d'assurance pratiquant « à leurs propres risques » l'assurance obligatoire des accidents du travail. Ceci impliquait nécessairement que ces entreprises relèvent du champ de la directive, quand bien même participaient-elles à un régime obligatoire de sécurité sociale. Incidemment, elle en a jugé de même pour l'article 54 qui porte sur les contrats relatifs à l'assurance maladie qui se substituent partiellement ou entièrement à la couverture « maladie » fournie par le régime légal de sécurité sociale.

Mais, comme l'indique l'arrêt, éclairé par les conclusions de l'avocat général Saggio, cette extension ne se justifie que pour autant que la gestion du régime en cause constitue une

activité économique c'est-à-dire, relève des lois du marché⁵. Lorsque, en revanche, un régime repose sur le principe de la solidarité, est dépourvu de but lucratif et conduit à verser des prestations indépendantes du montant des cotisations, il ne constitue pas une activité économique en vertu de la jurisprudence Poucet et Pistre de la Cour de Justice (C-159/91 et C-160/91 du 17 février 1993). Tel est le cas, par exemple, des régimes de sécurité sociale des non salariés non agricoles, y compris s'ils sont gérés par des sociétés d'assurance conventionnées pour le compte de caisses de sécurité sociale (voyez Cass. 2^{ème} civ., 25 avril 2007, n° 06-13743, au Bull.).

S'agissant des assurances accidents du travail belges, la loi encadrait certes de manière relativement étroite l'activité des sociétés d'assurance, notamment en fixant le niveau des prestations et en prévoyant un mécanisme de garantie par un fonds public. Mais le niveau des cotisations y était libre, de même que la gestion des fonds. Cette activité poursuivait un but lucratif et constituait clairement une activité économique.

A l'inverse, l'AMEXA est un régime obligatoire intégralement administré et reposant sur une logique de solidarité, même s'il comporte une forme de délégation de gestion à des assureurs habilités qui agissent pour leur propre compte, et non pour celui des caisses de MSA. Le taux des cotisations est fixé par décret. Le niveau et la nature des prestations sont entièrement régis par le code rural, et le code de la sécurité sociale auquel il renvoie pour partie. Elles sont donc indépendantes des cotisations. L'article L. 731-31 prévoit par ailleurs que les organismes assureurs habilités doivent se grouper par catégories en vue de l'accomplissement de leurs obligations, notamment pour ce qui concerne les clauses des contrats et l'application des tarifs. C'est l'objet du GAMEX s'agissant des assureurs privés⁶. Ces assureurs tiers rendent compte mensuellement de leur activité aux caisses de MSA, celles-ci effectuant les opérations de compensation et jouant le rôle de « caisse-pivot ». C'est elles, par exemple, qui fournissent aux assureurs tiers les informations permettant le calcul des cotisations. Et, surtout, il résulte de l'article L. 731-34 du code rural et de la pêche maritime que la gestion des risques correspondants ne peut donner lieu à la réalisation d'aucun bénéfice. Les assureurs y trouvent simplement leur intérêt en ce que la gestion de ce régime leur permet de fidéliser une clientèle à laquelle ils proposent des contrats d'assurances complémentaires et supplémentaires⁷.

Nous pensons donc que ce dispositif relève, pour le tout, d'un régime légal de sécurité sociale, comme tel exclu du champ de la directive 92/49. A nos yeux, les assureurs privés ne proposent pas des contrats qui se substitueraient au régime légal de sécurité sociale, au sens de

⁵ La directive 92/49 interdit en ce sens l'approbation préalable ou la communication systématique des conditions générales, tarifs et formulaires des entreprises d'assurance.

⁶ Les statuts de ces groupements fixent les conditions d'assurance conformément aux textes et font l'objet d'une approbation ministérielle (art L. 732-7).

⁷ L'interdiction des bénéfices a d'ailleurs conduit à la constitution de réserves colossales que le législateur a tenté de transférer à la caisse centrale de MSA. Si le Conseil constitutionnel a censuré la disposition correspondante de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 pour méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration de 1789, il ressort clairement de cette décision et de son commentaire qu'il s'est appuyé sur la notion de « propriété » figurant dans la loi elle-même, sans préjuger de la nature exacte de ces réserves (n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012). On ne peut donc en tirer l'idée que leur gestion serait libre.

l'article 54 de la directive, mais des contrats qui s'inscrivent dans un tel régime et relèvent pour le tout des dispositions qui lui sont propres⁸.

En tout état de cause, il nous paraît certain que l'intervention des caisses de MSA elles-mêmes, qui assurent principalement la gestion de ce régime légal de sécurité sociale⁹, et qui sont seules en cause ici, échappent à la directive pour cette partie de leur activité, dès lors que l'article 54 ne vise que les contrats qui se substitueraient au régime légal de sécurité sociale lui-même. Ceci ressort suffisamment clairement de la directive pour que vous puissiez l'affirmer vous-même.

Vous pourrez donc écarter ce moyen comme inopérant.

On ne voit pas en quoi, enfin, l'arrêté méconnaîtrait le principe de liberté du choix de l'assureur et la liberté d'adhésion au syndicat de son choix. Contrairement à ce qu'il soutient, les statuts types litigieux n'emportent aucune obligation d'adhésion à la MSA pour le régime AMEXA.

PCMNC à la non-admission des interventions et au rejet de la requête.

⁸ En ce sens, l'article L. 442-3 du code des assurances prévoit que, « *comme il résulte des articles L. 731-30 et L. 731-32 du code rural et de la pêche maritime* », les entreprises d'assurance peuvent gérer l'AMEXA « *lorsqu'elles agissent dans les conditions fixées à cet effet par le code rural et de la pêche maritime* ».

⁹ Le GAMEX ne couvre qu'environ 7 % des assurés sociaux du régime.