

N° 454015

Fédération nationale des mines et de l'énergie(FNME)

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 20 octobre 2021

Lecture du 29 octobre 2021

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, Rapporteur public

En 2020, le déficit de la CNAM a dépassé les 30 milliards d'euros. Ce chiffre, vingt fois supérieur au déficit constaté en 2019, suffit à lui seul à illustrer l'ampleur des répercussions de la crise sanitaire sur l'équilibre financier de l'assurance-maladie. Cette dégradation brutale des comptes a conduit le législateur à rechercher des ressources exceptionnelles pour abonder le régime général. **Dans cette optique, la LFSS pour 2021 a décidé d'un prélèvement total de 175 millions d'euros¹ sur les réserves de la Caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (CAMIEG).** Pour concrétiser cette volonté, le directeur et le directeur comptable de cette caisse ont demandé à l'URSSAF de transférer cette somme sur le compte courant de la CNAM. C'est cette décision du 17 mars 2021 qui est contestée directement devant vous par la Fédération des mines et de l'énergie (FNME) et par deux administrateurs de cette caisse. Leur requête² est en réalité un prétexte pour soulever une QPC dirigée contre l'article 14 de la LFSS qui a imposé ce prélèvement.

Si vous nous suivez, vous n'aurez toutefois pas à examiner dans le détail cette QPC puisqu'elle nous semble se greffer sur **un litige qui ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative³.**

En effet, la CAMIEG est **un organisme de sécurité sociale de droit privé doté de la personnalité morale et chargé d'une mission de service public⁴** – en l'occurrence, elle gère l'assurance maladie complémentaire obligatoire des assurés relevant des industries électriques et gazières et elle assure leur affiliation, y compris pour le régime de base. Or, s'agissant de telles entités, vous savez que le juge administratif « *n'intervient que dans la mesure où le service public qu'elles assurent et, le cas échéant, les prérogatives de puissance publique qu'elles exercent sont en cause* »⁵. Autrement dit, votre compétence demeure résiduelle, le

¹ Répartis entre 135 millions sur les réserves de la section des inactifs et 40 millions sur les réserves de la section des actifs

² Qui comporte un seul autre moyen d'incompétence inconsistant

³ V. CE, 31-05-2012, *Fédération nationale du portage salarial*, n° 356833, C ; CE, 13-06-2018, *Conseil national de l'ordre des infirmiers et autres*, n°s 408325 et s., B

⁴ Art. 23 de l'annexe au décret n° 46-1541 du 22-06-1946

⁵ GAJA n° 47, 23^e édition, p. 321

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

principe étant que c'est au juge judiciaire qu'il revient de connaître des litiges afférents à une personne privée.

Au prisme de cette grille d'analyse, **nous ne voyons pas sur quel fondement vous pourriez connaître de la décision litigieuse**. D'une part, une telle décision ne révèle, par elle-même, l'exercice d'aucune prérogative de puissance publique puisqu'elle se borne à traduire matériellement ce que commande la loi⁶, un peu comme lorsqu'un contribuable s'acquitte spontanément de l'impôt dont il est redevable. D'autre part, il nous paraît exclu de la rattacher à l'organisation du service public dont cette caisse a la charge⁷. En effet, malgré son montant pour le moins inhabituel, cette décision constitue en réalité un simple ordre de virement : il s'agit ainsi, par excellence, d'un « *acte de la vie civile* »⁸ accompli par une personne privée. Au total, une telle contestation ne nous paraît donc pas susceptible d'être présentée devant vous.

Précisons ici qu'une telle incompétence nous semble faire obstacle à ce que vous puissiez envisager de transmettre la QPC. Certes, il vous arrive de vous prononcer sur une QPC à titre conservatoire, c'est-à-dire en réservant le point de savoir si le recours auquel elle s'adosse est recevable ou relève de votre compétence⁹. Mais cette configuration renvoie aux hypothèses dans lesquelles vous n'êtes pas en mesure de trancher avec certitude cette question préalable dans le délai de trois mois qui vous est imparti pour statuer, par exemple parce que vous devriez saisir le Tribunal des Conflits ou diligenter une mesure d'instruction. A l'inverse, lorsque l'incompétence de la juridiction administrative est, comme ici, avérée¹⁰, vous ne sauriez fermer les yeux sur cette certitude dès lors que votre compétence en tant que juge du filtre présuppose nécessairement votre compétence en tant qu'ordre de juridiction¹¹.

Au moment de déployer ce raisonnement implacable, vous pourriez toutefois éprouver un léger regret à caler devant cet obstacle liminaire puisque la question posée aurait mérité, à nos yeux, d'être renvoyée au Conseil constitutionnel. Sans nous lancer ici dans des développements approfondis qui seraient aussi frustratoires pour les requérants que superflus pour vous, nous nous bornerons à indiquer rapidement que les **deux griefs soulevés nous paraissent sérieux**.

C'est qu'en effet, le premier angle d'attaque fondé sur **la rupture d'égalité devant les charges publiques** aurait été délicat à écarter d'un revers de main. Vous le savez, sous ce timbre, le Conseil constitutionnel s'attache à vérifier que les différences de traitement orchestrées par la loi reposent sur des critères objectifs et rationnels, et que les charges particulières en découlant pour une catégorie de personnes – même si elles sont justifiées par un motif d'intérêt général – ne constituent pas une rupture caractérisée de l'égalité devant les

⁶ V. *a contrario* : TC, 02-05-1977, *Confédération nationale du crédit mutuel*, n° 2054, A ; TC, 21-06-2010, *Assoc. 1, 2, 3 Soleil*, n° 3732, A

⁷ V. sur ce principe : TC, 15-01-1968, *Epoux Barbier*, p. 789 (GAJA, 23^e édition, n° 75)

⁸ Pour reprendre le mot d'André Ségalat sur votre décision *Montpeurt* (CE, assemblée, 31-07-1942, p. 239)

⁹ V. sur ce point : CE, 21-11-2014, *Société mutuelle des transports assurances*, n° 384353, B

¹⁰ V. s'agissant d'une irrecevabilité : CE, 28-09-2011, *Société Alsass et autres*, n° 349820, B

¹¹ V. en ce sens les conclusions de L. Cytermann sur CE, 18-03-2020, *M. B...*, n° 436693, B / cette prévention ne trouve donc pas à s'appliquer lorsqu'est en cause une compétence au sein de la juridiction administrative : CE, 03-06-2019, *Mme V...*, n° 424377, B

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

charges publiques (eu égard à leurs capacités contributives)¹². En l'occurrence, ce prélèvement est assimilable à une imposition de toute nature qui viendrait frapper un unique contribuable¹³. Dans cette optique, il est clair à nos yeux qu'il doit être regardé comme poursuivant un motif d'intérêt général puisqu'il met en œuvre l'objectif de solidarité entre les régimes en vue de préserver l'équilibre financier de la sécurité sociale¹⁴, objectif dont l'acuité est rendue plus saillante encore par la crise sanitaire qui a fortement sollicité l'assurance maladie obligatoire tout en réduisant, faute de recours aux soins, les dépenses des régimes complémentaires¹⁵. En revanche, il nous aurait paru de délicat que vous preniez sur vous d'estimer que le montant de ce prélèvement ne traduit aucune rupture caractérisée d'égalité devant les charges publiques. En effet, si ce prélèvement n'affecte pas l'équilibre de la CAMIEG, qui conserve une réserve confortable, il n'en est pas moins d'une grande ampleur – quel que soit le référentiel à l'aune duquel son montant est apprécié. D'abord, ces 175 millions correspondent à 30 % des réserves de la caisse dans la section des actifs et à 50 % de celles constatées dans la section des inactifs. Ensuite, ils représentent 56 % du montant des cotisations et 78 % du montant des prestations versées par cette caisse en 2020. Enfin, par ce prélèvement, la CAMIEG – qui regroupe moins de 1 % des assurés sociaux (moins de 510 000 assurés) – aura contribué pour un quart à la participation des organismes complémentaires à l'abondement des ressources de la CNAM. Dans ces conditions, nous trouvons audible l'argumentaire des requérants consistant à soutenir que la mesure revient à faire supporter un fardeau trop lourd à cette seule caisse, quand bien même celle-ci serait dans une situation structurellement excédentaire¹⁶ du fait d'un niveau de cotisations élevé. Sur ce point, nous relèverons d'ailleurs que le pouvoir réglementaire, conscient de ce déséquilibre, a pris en parallèle des mesures propres à ce régime en réduisant le niveau des cotisations et en augmentant certains droits à prestations¹⁷. Au total, même si nous sommes convaincu que votre voisin n'aurait pas été jusqu'à déclarer cet article inconstitutionnel, l'absence de jurisprudence pleinement topique nous aurait poussé à conclure à la transmission.

S'agissant du second angle d'attaque, tiré de la méconnaissance du droit de propriété, la question nous aurait paru sérieuse puisque nous serions bien en peine **d'identifier avec certitude le propriétaire des réserves ciblées par le prélèvement litigieux**. De votre propre jurisprudence, il nous semble pouvoir se déduire que les cotisants ne sauraient utilement invoquer la méconnaissance du droit de propriété dès lors que leurs droits déjà constitués avant ce prélèvement pourront continuer à ouvrir droit à prestations¹⁸. En revanche, l'analyse est bien moins nette s'agissant des caisses elles-mêmes. En effet, sur cette question, la jurisprudence constitutionnelle apparaît incertaine puisqu'on y trouve tout à la fois des motivations jugeant que le gestionnaire d'une branche n'en est pas propriétaire et des motivations acceptant d'examiner si la loi, lorsqu'elle retire la charge d'un régime à son gestionnaire, porte atteinte à son droit de propriété¹⁹. Et, sur le terrain conventionnel, si votre

¹²V. par ex : décision n° 2013-679 DC du 04-12-2013 et décision n° 2019-821 QPC du 24-01-2020

¹³V. en ce sens décision n° 95-371 DC du 29-12-1995

¹⁴V. en ce sens la décision n° 2015-495 QPC du 20-10-2015

¹⁵En l'espèce, la CAMIEG a enregistré une baisse de 30 millions d'euros de ses dépenses en 2020

¹⁶Depuis sa création en 2007, ce qui d'ailleurs avait déjà justifié un prélèvement exceptionnel dans le cadre de la LFSS pour 2014

¹⁷Décret n° 2020-1689 du 23-12-2020

¹⁸CE, 30-01-2017, *M. et Mme Fillacier*, n° 400996, C

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

jurisprudence estime que les caisses, au moins de retraite, peuvent invoquer le 1P1²⁰ à l'encontre de mesures de compensation restreignant le libre usage qu'elle peuvent faire de leurs ressources, les précédents en ce sens ne sont pas légion et une telle approche a déjà pu être critiquée à ce pupitre au motif que la caisse ne fait que gérer son régime, et les ressources associées, conformément aux règles posées par les lois et règlements²¹. Dans ces conditions, le fait de permettre au Conseil constitutionnel d'expliciter sa jurisprudence sur cette question délicate nous aurait paru, à soi seul, justifier là encore un renvoi.

PCMNC à ce que vous rejetiez la requête comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître et au rejet, dans les circonstances de l'espèce, des conclusions présentées en défense au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

¹⁹ Décision n° 2013-682 DC du 19-12-2013 et Décision n° 2012-659 DC du 13-12-2012

²⁰ CE, 12-06-2002, *Caisse autonome de retraite des médecins de France et Association nationale des avocats honoraires*, n° 229599 et a., B et CE, 13-02-2004, *Caisse autonome de retraite des médecins de France et Caisse nationale des barreaux français*, n°s 255297 et a., A

²¹ V. conclusions de L. Derepas sur CE, 29-10-2009, *CNAVPL*, n° 305746, C

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.