

Décision n° 2014-246 L du 20 mars 2014

*Nature juridique de l'article L. 723-23 du code rural
et de la pêche maritime*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 6 mars 2014, par le Premier ministre, dans les conditions du second alinéa de l'article 37 de la Constitution, d'une demande tendant à ce qu'il se prononce sur la nature juridique des dispositions de l'article L. 723-23 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) qui fixent les modalités d'organisation de l'élection aux assemblées générales des caisses de la mutualité sociale agricole (MSA).

Dans sa décision n° 2014-246 L du 20 mars 2014, le Conseil constitutionnel la déclaré que ces dispositions ont le caractère réglementaire.

I.- Les élections aux assemblées générales des caisses de la MSA

Le livre VII du CRPM est consacré aux « *dispositions sociales* ». Son titre II est relatif à l'organisation générale des régimes de protection sociale des professions agricoles, lequel comprend un chapitre III intitulé « *Organismes de protection sociale des professions agricoles* ». L'article L. 723-14 du CRPM est le premier article de la section 2 de ce chapitre III, consacré aux « *Assemblées générales et conseils d'administration des caisses de mutualité sociale agricole* ». Il dispose : « *Les caisses de mutualité sociale agricole et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole sont administrées par les conseils d'administration de la mutualité sociale agricole élus par les assemblées générales de la mutualité sociale agricole, élues elles-mêmes dans les conditions fixées à la présente section* ».

La sous-section 1 de la section 2 est consacrée à l'élection et son paragraphe 3 aux scrutins. Le conseil d'administration de la MSA établit les listes électorales et le coût d'organisation de l'élection est supporté par les caisses de la MSA. En outre, l'article L. 723-24 rend applicables à cette élection de nombreuses règles du code électoral et les contestations relèvent de la compétence du juge d'instance.

Les personnes relevant à titre d'assujettis, qu'ils soient bénéficiaires ou cotisants, des caisses de la MSA, sont réparties par l'article L. 723-15 en trois collèges :

- les chefs d’exploitations ou d’entreprises n’employant pas de main-d’œuvre salariée à titre permanent et les membres non-salariés de leur famille qui travaillent sur l’exploitation ou dans l’entreprise ;
- les salariés agricoles ;
- les chefs d’exploitations ou d’entreprises employant une main-d’œuvre salariée à titre permanent, les membres non-salariés de leur famille qui travaillent sur l’exploitation ou dans l’entreprise et les organismes visés au 6^e de l’article L. 722-20.

L’élection est organisée à l’échelon cantonal. Pour les premier et troisième collèges, qui élisent respectivement quatre et deux délégués par canton, l’élection est au scrutin majoritaire à un tour. Pour le deuxième collège, qui élit trois délégués par canton, l’élection se déroule au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste sans panachage. Sont électeurs les personnes âgées de seize ans au moins, à jour de leurs cotisations. L’âge d’éligibilité est fixé à 18 ans.

Les délégués cantonaux des trois collèges, élus pour cinq ans, forment l’assemblée générale départementale de la MSA.

II. – Les dispositions soumises à l’examen du Conseil constitutionnel

L’article L. 723-23 comporte trois alinéas. Le premier dispose : « *Les scrutins pour l’élection des délégués cantonaux des trois collèges ont lieu le même jour à une date fixée par arrêté du ministre chargé de l’agriculture* ». Il a pour origine le 17^o de l’article 22 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

Les deux autres alinéas disposent : « *L’électeur vote par correspondance sous pli fermé dans des conditions fixées par voie réglementaire. – Une commission présidée par le représentant de l’État dans la région ou dans la collectivité territoriale de Corse, ou par son délégué, proclame les résultats* ». Ces deux alinéas résultent du paragraphe VI de l’article 1^{er} de l’ordonnance n° 2004-141 du 12 février 2004 portant simplification des élections à la MSA. Dans leur rédaction antérieure, résultant de la loi de modernisation sociale, cet article prévoyait le principe d’un vote à la mairie du chef-lieu de canton et d’une possibilité de vote par correspondance.

Cette ordonnance a été ratifiée par le paragraphe XII de l’article 78 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

Les dispositions dont la nature juridique était soumise à l'examen du Conseil constitutionnel fixent donc trois règles. La première est l'unité de jour de scrutin pour les trois collèges ; la deuxième détermine le mode de vote (par correspondance sous pli fermé) et la troisième désigne l'autorité compétente pour proclamer les résultats (une commission présidée par le préfet de région).

Si ces dispositions avaient trait à des élections politiques, elles relèveraient de la loi en vertu des dispositions de l'article 34 de la Constitution qui prévoient que la loi fixe les règles concernant « *le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* ».

Toutefois, il s'agit en l'espèce d'une élection à l'organe délibérant d'une caisse de sécurité sociale. Par conséquent, ces dispositions constitutionnelles ne sont pas applicables. Le Conseil constitutionnel devait se prononcer sur la question de savoir si les dispositions de l'article L. 723-23 relèvent ou non des principes fondamentaux de la sécurité sociale.

Dans sa décision n° 80-115 L du 15 octobre 1980, le Conseil constitutionnel a jugé qu'au nombre des principes fondamentaux de la sécurité sociale « *il y a lieu de ranger celui de l'administration des caisses de sécurité sociale par des représentants des employeurs et des salariés et, par voie de conséquence, la détermination des conditions que doivent remplir les personnes appelées à composer les conseils d'administration des caisses* »¹. Le Conseil a précisé « *qu'en décidant que le conseil d'administration des caisses régionales d'assurance maladie est "composé de membres des conseils d'administration des caisses primaires de leur circonscription", la disposition soumise à l'examen du Conseil constitutionnel pose l'une des conditions nécessaires pour être administrateur d'une caisse régionale d'assurance maladie ; qu'ainsi, cette disposition touche à un principe fondamental de la sécurité sociale et, dès lors, est de nature législative* »².

Il résulte de cette décision que la règle selon laquelle l'administration des caisses de sécurité sociale est confiée à des représentants élus relève de la loi, de même que la fixation des conditions d'éligibilité. On peut en déduire que la définition du corps électoral relève également de la loi, en ce qu'elle n'est pas séparable du principe de l'élection. De façon plus générale, les dispositions qui mettent en cause le principe de l'élection relèvent de la loi. Il n'en va pas de même des

¹ Décision n° 80-115 L du 15 octobre 1980, *Nature juridique d'une disposition de l'article 6 de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale*, cons. 1.

² *Ibid.*, cons. 2.

dispositions qui le mettent en œuvre et, notamment, de celles qui fixent certaines modalités de l'élection.

En l'espèce, il ne faisait pas de doute que le premier alinéa de l'article L. 723-23, en fixant une règle d'unité de jour de scrutin pour les trois collèges électoraux, ne mettait pas en cause le principe de l'élection des membres des assemblées générales de la MSA. Il en allait de même du dernier alinéa qui désigne l'autorité compétente pour proclamer les résultats.

S'agissant du deuxième alinéa, qui prévoit un vote par correspondance sous pli fermé, il aurait pu exister une hésitation sur la question de savoir s'il ne garantissait pas indirectement le principe du secret du vote, lequel principe aurait pu être regardé comme mettant en cause le principe de l'élection. Toutefois, l'article L. 723-24 du CRPM rend déjà applicable à l'élection aux assemblées générales des MSA l'article L. 59 du code électoral qui dispose : « *Le scrutin est secret.* » Par suite, le deuxième alinéa de l'article L. 723-23 pouvait également être regardé comme une simple mesure d'application des modalités de l'élection.