ARRÊT DE LA COUR
16 novembre 1995 *

Dans l'affaire C-244/94,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Conseil d'État français et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Fédération française des sociétés d'assurance,

Société Paternelle-Vie,

Union des assurances de Paris-Vie,

Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs

et

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 85 et suivants du traité CE,

* Langue de procédure: le français.

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. N. Kakouris et D. A. O. Edward, présidents de chambre, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm et L. Sevón, juges,

avocat général: M. G. Tesauro,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour les demanderesses au principal, par Me Dominique Voillemot, avocat au barreau de Paris,

— pour le gouvernement français, par Mme Edwige Belliard, directeur adjoint à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. Claude Chavance, attaché principal d'administration centrale à la même direction, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. Richard Lyal, membre du service juridique, et Géraud de Bergues, fonctionnaire national mis à la disposition de ce service, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales des demanderesses au principal, représentées par Mes Michel Guénaire et Marie-Pia Hutin, avocats au barreau de Paris, du gouvernement français, représenté par M. Claude Chavance, et de la Commission,

représentée par MM. Richard Lyal et Géraud de Bergues, à l'audience du 13 juin 1995,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 juillet 1995,

rend le présent

Arrêt

1 Par décision du 24 juin 1994, parvenue à la Cour le 9 septembre suivant, le Conseil d'État français a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, une question préjudicielle relative à l'interprétation des articles 85 et suivants du traité CE.

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'une requête introduite par la Fédération française des sociétés d'assurance, la Société Paternelle-Vie, l'Union des assurances de Paris-Vie et la Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs en vue d'obtenir l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 90-1051, du 26 novembre 1990, relatif au régime complémentaire facultatif d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles, institué en application de l'article 1122-7 du code rural (JORF du 27 novembre 1990, p. 14581, ci-après le « décret n° 90-1051 »).

3 Le décret n° 90-1051 fixe l'organisation et les modalités de fonctionnement du régime complémentaire d'assurance vieillesse de personnes non salariées des professions agricoles alimenté par des cotisations volontaires déductibles du revenu professionnel imposable, régime qui a été créé par la loi n° 88-1202, du 30 décembre 1988, relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social (JORF du 31 décembre 1988, p. 16741).

4 Selon l'article 1er, deuxième alinéa, du décret n° 90-1051, la gestion du nouveau régime complémentaire est assurée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse mutuelle agricole (ci-après la « Cnavma »), avec le concours des caisses départementales ou pluridépartementales de mutualité sociale agricole (ci-après les « caisses de MSA »).

5 Devant le Conseil d'État, les requérantes au principal font valoir que l'attribution du monopole de gestion du régime en cause à la Cnavma, avec le concours des caisses de MSA, et la déductibilité fiscale des cotisations qui sont versées à la Cnavma auraient placé cette dernière en situation d'éliminer, sur le marché de l'assurance vie et des produits de capitalisation et d'épargne-retraite, les sociétés d'assurance concurrentes. Le décret n° 90-1051 serait par conséquent contraire aux articles 85 et suivants du traité.

6 Doutant de l'interprétation à donner au droit communautaire, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de demander à la Cour si

« peut être regardé comme une entreprise au sens des stipulations des articles 85 et suivants du traité un organisme à but non lucratif, gérant un régime d'assurance vieillesse destiné à compléter un régime de base obligatoire, institué par la loi à titre facultatif et fonctionnant, dans le respect de règles définies par le pouvoir réglementaire, notamment en ce qui concerne les conditions d'adhésion, les cotisations et les prestations, selon le principe de la capitalisation ».

7 Selon le gouvernement français, la Cnavma qui, depuis le 1er janvier 1994, a fusionné avec les deux autres caisses centrales d'allocations familiales mutuelles agricoles et de secours mutuel agricole en un organisme unique, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (ci-après la « CCMSA ») n'est pas une entreprise

au sens des articles 85 et suivants du traité. Pour le démontrer, il rappelle les diverses caractéristiques du régime de retraite complémentaire des travailleurs non salariés de l'agriculture, dénommé « Coreva », ainsi que de l'organisme chargé de sa gestion.

8 En premier lieu, le régime Coreva poursuivrait une finalité sociale. Il aurait été créé pour protéger contre différents risques une population qui se caractérise par un revenu plus modeste et par une moyenne d'âge plus élevée que les autres catégories socio-professionnelles et dont le régime d'assurance vieillesse de base n'est pas suffisant. Si le régime Coreva fonctionne selon un mode de gestion par capitalisation et non par répartition, ce serait en raison du fait que ce dernier mode de gestion ne se conçoit que dans le cadre de régimes obligatoires, mettant en œuvre un principe de solidarité entre de nombreux individus, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

9 En deuxième lieu, les droits et obligations existant dans les relations entre l'organisme gestionnaire et les assurés ne seraient pas régis par un contrat de droit privé, mais découleraient d'un statut de droit public qui ne pourrait être modifié à l'initiative des parties intéressées ou au gré de leurs intérêts. A cet égard, le gouvernement français observe que le régime Coreva s'ancre sur le régime d'assurance vieillesse de base, que les caisses de MSA ne peuvent opérer une sélection parmi les personnes qui relèvent du champ d'application personnel et professionnel défini par l'article 1122-7 du code rural, aucun questionnaire ou dossier médical n'étant demandé préalablement à l'immatriculation, que les cotisations sont proportionnelles aux revenus de l'activité professionnelle et qu'elles ne peuvent excéder le triple du plafond retenu par le régime de sécurité sociale de base, soit 4,5 % (ou 7 %, la cotisation majorée qui peut être choisie en option pour 5 ans), enfin, que les prestations sont accordées sous la forme de rentes viagères, jamais sous la forme d'un capital. Seule la détermination du prix d'acquisition et de la valeur de service du point de retraite complémentaire, qui relève du Conseil d'administration de la CCMSA, différencie le régime Coreva d'un régime légal obligatoire fonctionnant selon le système de répartition.

10 En troisième lieu, le régime Coreva serait fondé sur un principe de solidarité. Ainsi les adhérents, qui seraient dans l'impossibilité de payer les cotisations en raison de

leur maladie, pourraient être dispensés de leur versement par une commission spéciale, les cotisations étant alors prises en charge par un fonds d'action sociale alimenté par un prélèvement sur les cotisations du régime complémentaire à raison de 0,5 % des cotisations brutes annuelles. Par ailleurs, tout adhérent pourrait sortir du régime sans aucune pénalité, les droits à la retraite demeurant acquis en totalité à l'intéressé. Enfin, en cas de décès prématuré de l'adhérent, les points cumulés ne seraient pas versés aux héritiers comme c'est le cas dans un contrat d'assurance vie ou d'épargne-retraite, mais les ressources seraient mises à la disposition du régime et serviraient à revaloriser les retraites en cours de service.

11 En quatrième lieu, l'organisme gestionnaire ne poursuivrait aucun but lucratif. Son administration serait assurée par des bénévoles élus dans les conditions fixées par l'article 1011 du code rural et sa gestion soumise au contrôle conjoint des ministres de l'Agriculture et des Finances. En outre, les fonds disponibles éventuellement détenus par les caisses de MSA ne pourraient être employés qu'aux seuls placements financiers autorisés par l'arrêté du 27 février 1987 modifiant l'arrêté du 13 mars 1973 relatif aux placements, prêts et emprunts des caisses de mutualité sociale agricole (JORF du 16 avril 1987, p. 4332). Quant aux frais de gestion, ils seraient couverts par une cotisation spécifique dans les limites prévues par un arrêté du ministre de l'Agriculture.

12 Compte tenu de ce qui précède, le gouvernement français estime que le régime Coreva, par nature, n'est pas concurrentiel et que l'organisme qui le gère remplit toutes les conditions qui ont amené la Cour à considérer, dans l'arrêt du 17 février 1993, Poucet et Pistre (C-159/91 et C-160/91, Rec. p. I-637), que les organismes chargés de la gestion des régimes de sécurité sociale tels que ceux dont il était question dans ces affaires ne sont pas des entreprises au sens des articles 85 et 86 du traité.

13 A titre subsidiaire, le gouvernement français observe que l'attribution de droits exclusifs à la CCMSA n'est pas contraire à l'article 90 du traité CE. En effet, le

simple exercice de tels droits n'amènerait pas l'organisme gestionnaire à exploiter sa position dominante de façon abusive et ne serait pas de nature à créer une situation dans laquelle cet organisme serait amené à commettre de tels abus.

14 Il y a lieu de rappeler que, dans le contexte du droit de la concurrence, la Cour a jugé que la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement (voir, notamment, arrêts du 23 avril 1991, Höfner et Elser, C-41/90, Rec. p. I-1979, point 21, et Poucet et Pistre, précité, point 17).

15 En outre, dans l'arrêt Poucet et Pistre, précité, la Cour a exclu de cette notion les organismes chargés de la gestion de certains régimes obligatoires de sécurité sociale, fondés sur un principe de solidarité. Dans le régime d'assurance maladie et maternité du système qui lui était soumis, les prestations étaient en effet identiques pour tous les bénéficiaires, mais les cotisations étaient proportionnelles aux revenus; dans le régime d'assurance vieillesse, le financement des pensions de retraite était assuré par les travailleurs en activité; de plus, les droits à pension, fixés par la loi, n'étaient pas proportionnels aux cotisations versées dans le régime d'assurance vieillesse; enfin, les régimes excédentaires participaient au financement des régimes qui avaient des difficultés financières structurelles. Cette solidarité impliquait nécessairement que les différents régimes soient gérés par un organisme unique et que l'affiliation à ces régimes présente un caractère obligatoire.

16 C'est à la lumière de ces considérations que doit être appréciée la question de savoir si la notion d'entreprise, au sens des articles 85 et suivants du traité, vise un organisme tel que celui qui est en cause dans le cadre du recours au principal.

17 A cet égard, il importe tout d'abord de relever que l'affiliation au régime Coreva est facultative, que ce régime fonctionne selon le principe de la capitalisation et que

les prestations auxquelles il donne droit dépendent uniquement du montant des cotisations versées par les bénéficiaires ainsi que des résultats financiers des investissements effectués par l'organisme gestionnaire. La CCMSA exerce donc une activité économique en concurrence avec les compagnies d'assurance vie. Ainsi que la Commission l'a observé à juste titre, entre la CCMSA et une compagnie d'assurance, un exploitant agricole désireux de compléter sa retraite de base optera pour la solution qui lui garantit le meilleur placement.

18 Les éléments de solidarité que ce régime comporte, ainsi que les autres caractéristiques relevées par le gouvernement français, ne sont pas de nature à infirmer cette qualification.

19 Tout d'abord, le principe de solidarité se traduit, en l'occurrence, par l'indépendance des cotisations par rapport au risque, par la mise à la disposition du régime des ressources correspondant aux cotisations versées en cas de décès prématuré de l'adhérent, par un mécanisme d'exemption du paiement des cotisations en cas de maladie et, enfin, par la suspension temporaire du paiement des cotisations pour des raisons liées aux conditions économiques de l'exploitation. Or, de telles dispositions existent déjà dans certaines assurances vie de groupe ou peuvent y être incluses. En tout état de cause, le principe de solidarité a une portée extrêmement limitée, qui découle du caractère facultatif du régime. Il ne saurait, dans ces conditions, ôter à l'activité exercée par l'organisme gestionnaire dudit régime son caractère économique.

20 Ensuite, il y a lieu d'observer que, certes, la poursuite d'une finalité à caractère social, les exigences de solidarité, ainsi que les autres règles mentionnées par le gouvernement français, notamment quant aux droits et obligations de l'organisme gestionnaire et des assurés, au statut de celui-ci et aux restrictions qu'il subit dans la réalisation des investissements, pourraient rendre le service fourni par le régime Coreva moins compétitif que le service comparable fourni par les compagnies

d'assurance vie. De telles contraintes n'empêchent toutefois pas de considérer l'activité exercée par la CCMSA comme une activité économique. Resterait à examiner si ces contraintes pourraient être invoquées, par exemple, pour justifier le droit exclusif de cet organisme de fournir des assurances vieillesse dont les cotisations sont déductibles du revenu professionnel imposable.

21 Enfin, le seul fait que la CCMSA ne poursuit pas un but lucratif n'enlève pas à l'activité qu'elle exerce sa nature économique, dès lors que, compte tenu des caractéristiques relevées au point 17, elle peut donner lieu à des comportements que les règles de concurrence visent à réprimer.

22 Il y a donc lieu de répondre à la juridiction nationale qu'un organisme à but non lucratif, gérant un régime d'assurance vieillesse destiné à compléter un régime de base obligatoire, institué par la loi à titre facultatif et fonctionnant, dans le respect de règles définies par le pouvoir réglementaire, notamment en ce qui concerne les conditions d'adhésion, les cotisations et les prestations, selon le principe de la capitalisation, est une entreprise au sens des articles 85 et suivants du traité.

Sur les dépens

23 Les frais exposés par le gouvernement français et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Conseil d'État français, par décision du 24 juin 1994, dit pour droit:

Un organisme à but non lucratif, gérant un régime d'assurance vieillesse destiné à compléter un régime de base obligatoire, institué par la loi à titre facultatif et fonctionnant, dans le respect de règles définies par le pouvoir réglementaire, notamment en ce qui concerne les conditions d'adhésion, les cotisations et les prestations, selon le principe de la capitalisation, est une entreprise au sens des articles 85 et suivants du traité CE.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Mancini Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Murray Jann

Ragnemalm Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 novembre 1995.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias