

Décision n° 2013-344 QPC du 27 septembre 2013

Société SCOR SE.

(Garantie de l'État à la caisse centrale de réassurance, pour les risques résultant de catastrophes naturelles)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 11 juillet 2013 par le Conseil d'État (décision n° 367664 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société SCOR SE et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 431-9 du code des assurances.

Dans sa décision n° 2013-344 QPC du 27 septembre 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de l'article L. 431-9 du code des assurances.

I. – Dispositions contestées

Aux termes de l'article L. 431-9 du code des assurances : « La caisse centrale de réassurance est habilitée à pratiquer les opérations de réassurance des risques résultant de catastrophes naturelles, avec la garantie de l'État, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ».

A. – Le contexte de la QPC

1. – Le régime antérieur à la loi du 13 juillet 1982

Avant la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, les contrats d'assurances, traditionnellement, excluaient les événements naturels (séismes, raz de marée, inondations ou autres). Lorsque se produisait une catastrophe naturelle, la collectivité nationale venait en aide aux victimes mais « *les aides financières octroyées par la puissance publique* » revêtaient « *un caractère dispersé, insuffisant et parfois arbitraire* »¹.

¹ Rapport fait par M. Alain Richard, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi (n° 528) de M. Jean-Hugues Colonna et plusieurs de ses collègues relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Assemblée nationale, VII^e législature, n° 718.

– En particulier, les personnes physiques pouvaient bénéficier des secours d'extrême urgence, grâce à des crédits ouverts à cet effet chaque année dans la loi de finances au budget du ministère de l'Intérieur. Gérés par la direction de la sécurité civile, ces crédits, dont l'octroi était en principe subordonné à une aide consentie aux intéressés par le département ou la commune, étaient distribués par les préfetures et avaient pour unique objet « *d'aider les familles se trouvant dans une situation difficile au lendemain d'un sinistre, à faire face, dans l'immédiat, à leurs besoins essentiels les plus urgents tels que nourriture, logement ou habillement* »². Ils n'avaient donc pas un caractère indemnitaire.

– Les personnes physiques pouvaient également bénéficier des aides du « Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités », compte d'affectation spéciale du Trésor géré par le Premier ministre assisté d'un comité interministériel. Ce fonds pouvait allouer des aides à des particuliers, commerçants, artisans, entreprises à « caractère familial », associations loi de 1901.

Les personnes morales de droit public, dont les collectivités territoriales, et les entreprises relevant du droit des sociétés étaient écartées du bénéfice de ces aides.

Les agriculteurs bénéficiaient, depuis la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles, d'une couverture pour les dommages non assurables d'importance exceptionnelle et de caractère spécifiquement agricole.

Comme l'expliquait le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale : « *Sans qu'il soit question de mettre en doute le souci d'équité qui préside à la répartition effective des fonds, force est de reconnaître que la procédure comporte pour les intéressés un caractère aléatoire ; d'autant plus que le fonds n'ayant aucune ressource propre – mais disposant seulement de subventions allouées par l'État, les collectivités publiques et les établissements publics – les crédits sont limités* ». En outre, ajoutait M. Alain Richard, « *on éprouve par ailleurs le sentiment que le volume d'indemnisation dégagé n'est pas toujours étranger au degré d'intensité de l'émotion propagée par les médias à la suite de telle ou telle catastrophe* ».

– Les communes qui ne pouvaient bénéficier des aides du Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités, pouvaient se voir attribuer des subventions exceptionnelles sur le fondement de l'article L. 235-5 du code des communes qui prévoyait : « *Des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par*

² Ainsi qu'il résulte d'une circulaire du ministère de l'Intérieur du 6 février 1976, rappelée par le rapport présenté par M. A. Richard.

arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières »³.

– D'autres dispositifs, prévus par l'article 11 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, permettaient de faire face au caractère exceptionnel et imprévisible des catastrophes naturelles : d'abord, en vertu du 1° de cet article, dans la limite d'un crédit global pour dépenses accidentelles, des décrets pris sur le rapport du ministre des Finances pouvaient ouvrir des crédits pour faire face « *à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues* » ; ensuite, le 3° du même article autorisait l'ouverture des crédits supplémentaires par décrets d'avance pris en conseil des ministres sur avis du Conseil d'État « *en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* ». Le Parlement était appelé à ratifier ces crédits lors de la plus prochaine session.

2. – Le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles depuis la loi du 13 juillet 1982

Le dispositif issu de la loi du 13 juillet 1982, s'il a connu quelques évolutions, n'a pas été remis en cause depuis lors. Un projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, déposé au Sénat le 3 avril 2012, a pour but, selon l'exposé des motifs, de « *moderniser durablement le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles* » en renforçant « *la transparence et l'équité du régime d'indemnisation* » ainsi que « *les mécanismes incitant à la prévention* ». Il ne transforme pas le système qui « *a démontré depuis sa création son efficacité, en procurant une large couverture contre les dommages résultant de catastrophes naturelles pour un coût modéré* »⁴.

a) L'assurance des dommages résultant de catastrophes naturelles

Le dispositif repose sur l'obligation d'insérer dans tous les contrats d'assurance de dommages aux biens et pertes d'exploitation une garantie contre les dommages résultant de catastrophes naturelles (article 2 de la loi de 1982 et article L. 125-2 du code des assurances depuis la codification de la loi précitée, par le décret n° 85-863 du 2 août 1985 relatif à la codification de textes législatifs concernant les assurances).

Aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi de 1982 précitée : « *Les contrats d'assurance, souscrits par toute personne physique ou morale autre*

³ Article abrogé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales

⁴ Exposé des motifs du projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 avril 2012, n° 491.

que l'État et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles sur les biens faisant l'objet de tels contrats ».

Ces dispositions qui, depuis le décret précité du 2 août 1985, figurent au premier alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances, ont été modifiées par le paragraphe IV de l'article 159 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. A été insérée après les mots : « *catastrophes naturelles* » la précision suivante : « *dont ceux des affaissements de terrain dus à des cavités souterraines et à des marnières* ». Un nouvel alinéa sur les cavités souterraines a également été ajouté à cet article L. 125-1.

L'alinéa 3 de l'article 1^{er} de la loi de 1982 définit ce qu'il faut entendre par les « *effets des catastrophes naturelles* » : « *Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens de la présente loi, les dommages matériels directs ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises* ».

L'article 34 de la loi n° 92-665 du 16 juillet 1992 portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit a introduit, dans le troisième alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances, après l'expression « *dommages matériels directs* » la précision « *non assurables* » afin d'éviter que le régime d'indemnisation des effets des catastrophes naturelles ne soit amené à prendre en charge des risques qui sont normalement assurables.

Le Conseil d'État veille au respect de cette condition lorsqu'il est amené à juger si c'est à bon droit qu'a été rejetée une demande tendant à ce que soit constaté l'état de catastrophe naturelle : « *Considérant que les dommages causés par l'effet du gel à des forêts exploitées par des sylviculteurs sont au nombre de ceux qui revêtent un caractère assurable ; que, dans ces conditions, c'est à bon droit que le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique a rejeté la demande du Syndicat de sylviculteurs du Sud-Ouest en se fondant sur les dispositions de l'article L. 125-1 du code précité en vertu desquelles seuls les dommages matériels directs non assurables sont susceptibles d'être considérés comme les effets de catastrophes naturelles* »⁵. Ou bien encore : « *Considérant qu'il ressort des termes de la loi rappelée ci-dessus que seuls peuvent être constatés comme résultant d'une catastrophe naturelle les dommages matériels directs non assurables ; qu'il est constant qu'à l'époque des faits, les dommages résultant*

⁵ CE, 17 janvier 1996, req. 145017.

des orages de grêle étaient assurables ; que, par suite, le ministre de l'intérieur a fait une exacte application de la loi en refusant de constater l'état de catastrophe naturelle pour les dégâts résultant de l'orage de grêle du 13 septembre 1994 »⁶.

Pour cette garantie contre les dommages résultant de catastrophes naturelles, les assurés acquittent une prime ou cotisation additionnelle, dont le taux unique, appliqué au montant de la prime ou de la cotisation principale ou au montant des capitaux assurés, est défini par arrêté pour chaque catégorie de contrat (article 2 de la loi de 1982 et article L. 125-2 du code des assurances). L'article A. 125-2 du code des assurances prévoit notamment que le taux annuel actuel de la prime ou cotisation relative à la garantie contre les effets des catastrophes naturelles est fixé à 12 % pour les immeubles⁷ et 6 % pour les véhicules.

La demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est présentée par chaque commune touchée par les événements. L'article 95 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 a instauré pour les demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, un délai de prescription de 18 mois après le début de l'évènement naturel qui y a donné naissance (article L. 125-1 du code des assurances).

La mise en œuvre de l'indemnisation au titre des catastrophes naturelles n'intervient que lorsque l'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel. Alors que l'article 1^{er} de la loi de 1982 était sur ce point particulièrement succinct, la loi du 16 juillet 1992 précitée et la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ont complété l'article L. 125-1 du code des assurances, notamment, pour la première, en exigeant que l'arrêté interministériel ne se limite plus à la simple constatation de l'état de catastrophe naturelle, mais détermine aussi les zones et les périodes de la catastrophe ainsi que la nature des dommages en résultant.

Contrairement aux polices d'assurance habituelles, la couverture dont bénéficient les assurés ne comporte pas de plafond de garantie. « *Cette garantie illimitée fait du régime français l'un des plus généreux au monde* »⁸.

Pour couvrir les risques résultant des catastrophes naturelles qu'elles assurent, les sociétés d'assurance peuvent se réassurer, notamment auprès de la caisse centrale de réassurance (CCR). Aucune disposition législative ou réglementaire

⁶ CE, 21 février 1997, req. 165508. Solution bien différente avant la modification apportée par la loi de 1992 : notamment, CE, 10 janvier 1992, req. 104386, 104387, 105656, 105657.

⁷ Ce taux était initialement de 9 %, et a été relevé en 1999 pour assurer un meilleur équilibre financier entre les primes perçues et les dommages indemnisés par les assureurs.

⁸ Étude d'impact sur le projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, mars 2012, p. 21.

n'oblige les assureurs à se réassurer auprès de la CCR, qui n'a donc pas de monopole de droit sur les activités de réassurance des risques de catastrophes naturelles.

b) La caisse centrale de réassurance

La CCR, créée par la loi n° 46-835 du 25 avril 1946 relative à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances et à l'industrie des assurances en France, est alors un établissement public à caractère commercial doté de l'autonomie financière placé sous l'autorité du ministre des finances. La CCR s'est vu confier diverses missions en assurance et en réassurance, toujours avec la garantie de l'État, et la gestion de fonds publics pour le compte de l'État.

L'article 4 de la loi du 13 juillet 1982 a complété l'article L. 431-3 du code des assurances par les dispositions suivantes : « *La caisse centrale de réassurance est habilitée à pratiquer les opérations de réassurance des risques résultant de catastrophes naturelles, avec la garantie de l'État, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État* ». Ce sont ces dispositions, qui figurent, depuis le décret du 2 août 1985 précité, dans l'article L. 431-9 du même code, qui étaient contestées.

La CCR a été transformée en société anonyme par l'article 11 de la loi du 16 juillet 1992 portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit⁹, mais son capital est entièrement détenu par l'État.

Le législateur lui a confié deux missions essentielles : la réassurance et la gestion de fonds.

– S'agissant de la première mission, la CCR est habilitée à réassurer, avec la garantie de l'État, des risques particuliers : les risques de guerre et assimilés, liés à un transport (article L. 431-4 du code des assurances) ; les risques de responsabilité civile des exploitants de navires et installations nucléaires (article L. 431-5 du même code) ; les risques de catastrophes naturelles (article L. 431-9) ; les risques d'attentats ou d'actes de terrorisme (article L. 431-10).

⁹ « I. - L'établissement public à caractère industriel et commercial, dénommé Caisse centrale de réassurance, apportera à une société anonyme créée à cet effet, également dénommée Caisse centrale de réassurance, appartenant au secteur public, l'ensemble des droits, biens et obligations attachés à son activité. Cet apport ne donne lieu ni à indemnité, ni à perception d'impôts, droits ou taxes de quelque nature que ce soit, ni au versement de salaire ou honoraire au profit d'agents de l'État.

II. - À la date de réalisation des apports, l'établissement public à caractère industriel et commercial dénommé Caisse centrale de réassurance est supprimé.

(...) ».

Plus de 90 % du marché français de la réassurance catastrophes naturelles reviennent à la CCR. « *Les entreprises d'assurance qui se réassurent auprès de la CCR reversent (...) la moitié des surprimes qu'elles collectent en échange d'une prise en charge à 50 % des sinistres en deçà d'un certain montant (réassurance en quote-part). La CCR noue également avec elles un traité de réassurance pour la part des indemnisations qui excéderait ce dernier montant, en contrepartie du versement d'une prime complémentaire (réassurance en excédent de pertes). Au-delà de ce montant de sinistres, la CCR prend donc intégralement en charge les dommages causés par les catastrophes naturelles. Elle bénéficie, pour ce faire, de la garantie illimitée de l'État prévue par l'article L. 431-9 du code des assurances qui est mise en jeu dès lors que le montant des indemnités à payer par la CCR dépasse 90 % de la réserve spéciale et des provisions d'égalisation qu'elle a pu constituer* »¹⁰.

La CCR, toujours avec la garantie de l'État, peut également intervenir en qualité de réassureur dans le cadre de dispositifs publics temporaires. Par exemple, l'article 125 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 lui a confié la réassurance des risques d'assurance-crédit portant sur des petites et moyennes entreprises et sur des entreprises de taille intermédiaire situées en France.

La CCR, comme les autres acteurs du marché, exerce également, pour moins de 40 % de son activité de réassurance, une activité de réassurance de marché dans les branches IARD, Transport Aviation, Spatial, Vie et Assurances de personnes.

– S'agissant de la seconde mission, la CCR gère pour le compte de l'État des fonds publics d'indemnisation : le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) (article L. 431-11 du code des assurances) ; le fonds de garantie des calamités agricoles dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin (article L. 431-12 du même code) ; le fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction (FCAC) (article L. 431-14 du même code) ; le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) (article L. 561-3 du code de l'environnement) ; le fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles (FGRE) (article L. 425-1 du code des assurances) ; le fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins dispensés par des professionnels de santé (article L. 426-1 du code des assurances) ; le fonds de sécurisation du crédit interentreprises (FSCI) créé par l'article 21 de la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009.

¹⁰ Étude d'impact précitée, p. 23.

B. – Le litige à l’origine de la QPC

Afin de développer son activité dans le domaine de la réassurance des catastrophes naturelles, la société SCOR SE, société de réassurance, a demandé au ministre chargé de l’économie de bénéficier de la garantie de l’État. Cette demande a été rejetée.

Puis elle a demandé au ministre chargé de l’économie d’une part, de supprimer le « *privilege octroyé à la CCR sur la marché de la réassurance en matière de catastrophes naturelles* »¹¹ et, d’autre part, par voie de conséquence, la résiliation de la convention de garantie du 28 janvier 1993 liant l’État et la caisse centrale de réassurance.

La société SCOR SE a ensuite présenté, devant le tribunal administratif (TA) de Paris, un recours pour excès de pouvoir contre la décision implicite de rejet du ministre et soulevé une QPC portant sur l’article L. 431-9 du code des assurances. Par une ordonnance du 11 avril 2013, le TA de Paris a transmis la QPC au Conseil d’État qui l’a lui-même renvoyée au Conseil constitutionnel par une décision du 11 juillet 2013. Le Conseil d’État a relevé que « *le moyen tiré de ce qu’elle porte atteinte aux droits et liberté garantis par la Constitution, notamment au principe d’égalité soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

II. – La constitutionnalité des dispositions contestées

Devant le Conseil constitutionnel, la société requérante soulevait les mêmes griefs que devant les juridictions administratives : atteinte au principe d’égalité ainsi qu’à la liberté d’entreprendre et à la liberté du commerce et de l’industrie, méconnaissance du 5° du paragraphe II de l’article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Les griefs tirés de l’atteinte au principe d’égalité et à la liberté d’entreprendre ont été examinés de façon combinée par le Conseil constitutionnel, le fond de l’argumentation de la société SCOR SE consistant en effet à soutenir que la CCR est dans une position plus avantageuse que les autres réassureurs du fait de la garantie de l’État et que cette différence de traitement aboutit à une méconnaissance de la liberté d’entreprendre, partant de la libre concurrence. Le Conseil a examiné dans un second temps l’autre grief tiré de ce que l’absence de plafonnement en loi de finances de la garantie de l’État méconnaîtrait le 5° du paragraphe II de l’article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

¹¹ Premières observations de la SCOR SE enregistrées au greffe du Conseil constitutionnel le 1^{er} août 2013, p. 3.

A. – Les griefs tirés de la méconnaissance du principe d'égalité et de la liberté d'entreprendre

1. – La jurisprudence constitutionnelle

– De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »¹².

Il découle de cette jurisprudence que le contrôle du juge constitutionnel porte d'une part, sur l'existence d'une différence de situation objectivement constatée ou d'un motif d'intérêt général poursuivi par le législateur et, d'autre part, sur l'existence d'un lien direct entre la différence de traitement et l'objet de la loi qui l'établit.

– S'agissant de la liberté d'entreprendre, c'est dans sa décision du 16 janvier 2001 sur l'archéologie préventive que le Conseil constitutionnel a adopté le considérant de principe dont il fait toujours usage depuis : « *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »¹³. Par conséquent, toute limitation de cette liberté doit être justifiée par une exigence constitutionnelle ou par un motif d'intérêt général. L'application récente de cette jurisprudence a conduit à plusieurs censures.

La décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013 a ainsi marqué une nouvelle fois le souci du Conseil constitutionnel d'appliquer cette jurisprudence. Il a censuré une disposition donnant la compétence, de façon générale, au Gouvernement pour fixer les conditions dans lesquelles certaines constructions nouvelles doivent compter une quantité minimale de matériaux en bois, en jugeant que l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre n'était « *pas justifiée par un motif d'intérêt général en lien direct avec l'objectif poursuivi* »¹⁴.

De même, dans sa décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013, le Conseil a déclaré contraires à la liberté contractuelle et la liberté d'entreprendre les

¹² Par exemple : décisions n° 2012-232 QPC du 13 avril 2012, *M. Raymond S. (Ancienneté dans l'entreprise et conséquences de la nullité du plan de sauvegarde de l'emploi)*, cons. 3 ; n° 2013-299 QPC du 28 mars 2013, *Mme Maïtena V. (Procédure de licenciement pour motif économique et entreprises en redressement ou en liquidation judiciaires)*, cons. 3 ; n° 2013-324 QPC du 21 juin 2013, *Mme Micheline L. (Droits du conjoint survivant pour l'attribution de la pension militaire d'invalidité)*, cons. 3.

¹³ Décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *Loi relative à l'archéologie préventive*, cons. 13.

¹⁴ Décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, *Syndicat français de l'industrie cimentière et autre (Quantité minimale de matériaux en bois dans certaines constructions nouvelles)*, cons. 9 et 10.

dispositions de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale, relatives aux clauses de désignation dans les complémentaires santé, en jugeant qu'elles portaient à ces libertés « *une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi de mutualisation des risques* »¹⁵.

S'agissant de la libre concurrence, elle est parfois liée au principe d'égalité devant la loi¹⁶, en particulier lorsqu'elle est en lien avec le principe d'égalité devant la commande publique¹⁷. Le Conseil reconnaît également la liberté de la concurrence comme un objectif d'intérêt général au côté de la liberté d'entreprendre¹⁸. Enfin, dans sa décision du 22 juin 2012, le Conseil a fondé le contrôle d'un monopole d'importation et de commercialisation sur le principe de la liberté d'entreprendre¹⁹.

2. – L'application à l'espèce

Répondant à l'argumentation du Premier ministre, de la CCR, et des intervenants (le Groupement des Entreprises Mutuelles d'Assurance, la Fédération française des sociétés d'assurance mutuelles et la société SOGESSUR) qui invoquaient le douzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 pour justifier les éventuelles atteintes à des droits constitutionnellement protégés, le Conseil constitutionnel a jugé que si, aux termes du douzième alinéa du Préambule « *La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* », il est loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par la Constitution, d'adopter pour assurer la mise en œuvre de ces dispositions, des modalités dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel (cons. 3).

Puis, après avoir rappelé ses considérants de principe sur la liberté d'entreprendre et l'égalité devant la loi (cons. 4 et 5), le Conseil a fondé sa décision en prenant en compte, d'une part, les modalités d'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles retenues par le législateur depuis la loi du 13 juillet 1982 (cons. 6 et 7) et, d'autre part, le rôle particulier de la caisse centrale de réassurance qui est « *en vertu des dispositions contestées, habilitée à pratiquer les opérations de réassurance des risques résultant de catastrophes*

¹⁵ Décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013, *Loi relative à la sécurisation de l'emploi*, cons. 10 à 13.

¹⁶ Décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, *Loi portant divers dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*, cons. 10.

¹⁷ Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, *Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*, cons. 23.

¹⁸ Décision n° 2010-102 QPC du 11 février 2011, *M. Pierre L. (Monopole des courtiers interprètes et conducteurs de navires)*, cons. 5.

¹⁹ Décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012, *Etablissements Bargibant SA (Nouvelle-Calédonie- Validation-Monopole d'importation des viandes)*.

naturelles dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ». En relevant « *la nature particulière des risques assurés* » et « *l'absence de tout plafond de garantie de la couverture dont bénéficient les assurés* », le Conseil a souligné la spécificité du dispositif retenu par le législateur et la place qu'occupe la CCR au sein de ce dispositif : « *en choisissant d'accorder la garantie de l'État à la seule caisse centrale de réassurance, tenue de réassurer tous les assureurs qui le demandent dès lors qu'ils remplissent les conditions légales et réglementaires, le législateur n'a méconnu ni le principe d'égalité ni la liberté d'entreprendre* » (cons. 8).

B. – Le grief tiré de la méconnaissance de la loi organique relative aux lois de finances

La société requérante invoquait la méconnaissance du 5^o du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances qui prévoit que, dans la seconde partie, la loi de finances de l'année « *autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime* »²⁰. Elle invoquait aussi la décision n° 2008-574 DC du 29 décembre 2008 dans laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article 124 de la loi de finances rectificative pour 2008 qui renvoyait à un acte administratif le soin de fixer le plafond d'une garantie²¹.

Mais les dispositions du 5^o du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 n'instituent pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit et le Conseil, comme il l'a déjà fait pour des dispositions de la Constitution²² ou des objectifs de valeur constitutionnelle²³, a jugé que leur méconnaissance ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution (cons. 9).

Le Conseil constitutionnel a donc écarté les griefs invoqués par la société requérante et relevé que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, avant de déclarer l'article L. 431-9 du code des assurances conforme à la Constitution.

²⁰ De telles dispositions peuvent également figurer, en application de l'article 35 de la loi organique, en loi de finances rectificative. Par ailleurs, l'article 61 de la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoyait que « *dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi organique, toute garantie de l'État qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation* ».

²¹ Décision n° 2008-574 DC du 29 décembre 2008, *Loi de finances rectificative pour 2008*, cons. 7 à 9.

²² Par exemple, article 14 de la Déclaration de 1789 : Décisions n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark (Incompétence négative en matière fiscale)*, cons. 4 ; ou dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 5 ; article 75-1 de la Constitution : 2011-130 QPC du 20 mai 2011, *Mme Cécile L. et autres (Langues régionales)*, cons. 3 ; article 6 de la Charte de l'environnement : décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassé de sites)*, cons. 22 ; ou, plus généralement, méconnaissance de la procédure d'adoption d'une loi : Décision n° 2010-4/17QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre (Indemnité temporaire de retraite outre-mer)*, cons. 7.

²³ Par exemple : méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, depuis la décision n° 2010-4/17QPC du 22 juillet 2010, précitée, cons. 9.