

NOUVELLE-CALÉDONIE

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Nouméa, le 9 décembre 2005

AVIS N° 10/2005

concernant la proposition de loi du pays modifiant la loi du pays
modifiée n° 2001-016 du 11 janvier 2002 relative à la sécurité sociale
en Nouvelle-Calédonie



Le Conseil Economique et Social de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° 03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° O2-CES/2005 du 19 mai 2005 portant Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social,

Vu la saisine, en date du 8 novembre 2005 du Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, concernant la proposition de loi du pays modifiant la loi du pays modifiée n° 2001-016 du 11 janvier 2002 relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie,

Vu l'avis du Bureau en date du **07 décembre 2005**,

a adopté lors de la Séance Plénière en date du **09 décembre 2005**, les dispositions dont la teneur suit :

Conformément aux articles 22 et 99 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes que sont : la protection sociale et les principes fondamentaux du droit de la sécurité sociale.

En application des dispositions susmentionnées, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a, par loi du pays n° 2001-016 du 11 janvier 2002 et délibération n° 280 du 19 décembre 2001, instauré le régime unifié d'assurance maladie maternité (RUAMM), lequel est entré en vigueur le 1er juillet 2002, en tant qu'il concerne les travailleurs indépendants.

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de la présente proposition de loi du pays.

I – OBJET ET PRESENTATION DE LA SAISINE

Dès 2001, les travailleurs indépendants ont manifesté leur désaccord quant à l'instauration d'une couverture sociale unifiée obligatoire. Dans les faits, cette opposition s'est traduite par l'engagement de procédures contentieuses devant les tribunaux, afin de contester la légalité du dispositif juridique instituant le RUAMM.

Le débat juridique qui a pu exister sur ce point de droit a été clos par l'adoption d'une loi de validation législative en juillet 2005, laquelle a permis de consolider le dispositif précité.

Aujourd'hui, trois ans et demi après l'entrée en vigueur du régime unifié d'assurance maladie maternité (RUAMM), le bilan est le suivant :

- la majorité des travailleurs indépendants, soit environ 13.000 personnes¹, s'y est affiliée et immatriculée,
- un nombre conséquent d'entre eux demeure toutefois en situation irrégulière au regard de l'obligation d'affiliation instaurée par la loi du pays du 11 janvier 2002 relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie.

Afin de faciliter leur adhésion au RUAMM, et dans un souci d'apaisement social, la proposition de loi du pays tend à instaurer une nouvelle période d'affiliation d'une durée de trois mois au profit des travailleurs indépendants qui n'ont pas sollicité leur immatriculation à la date du 1^{er} juillet 2002.

En outre, et partant du constat selon lequel la plupart de ces personnes sont dans « *l'incapacité absolue de régulariser leur situation même avec des délais de paiement et des suppressions de pénalités* », il est proposé de leur accorder une remise de

¹ *Source : CAFAT -14 novembre 2005.*

l'ensemble des arriérés de cotisation, des pénalités et des astreintes, soit une amnistie financière totale.

II – OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

A – Généralités :

En propos liminaires, **le Conseil Economique et Social souligne** que le nombre de travailleurs indépendants concernés par cette proposition de loi du pays, ne peut être déterminé avec exactitude, dans la mesure où les fichiers du RIDET ou de la Patente ne sont pas à jour.

Cette situation n'est pas le fait des services chargés de la tenue de ces fichiers, mais résulte du comportement des intéressés eux-mêmes, lesquels, soit ne procèdent pas au respect de ces formalités administratives, soit omettent de solliciter leur radiation lorsqu'ils cessent toute activité indépendante.

Néanmoins, au vu des éléments dont dispose la CAFAT, **celui-ci estime** que le chiffre de 1500 travailleurs indépendants non affiliés peut être raisonnablement avancé². En revanche, les organisations professionnelles représentant les travailleurs indépendants avancent, pour leur part, un chiffre de 4500.

B – Examen de la proposition de loi du pays :

La proposition de loi du pays, en ses articles 1^{er} et 2, tend à réécrire comme suit l'article Lp 27 de la loi du pays du 11 janvier 2002 :

« L'affiliation des personnes énumérées aux 1) à 8), aux 10) à 16) et au 18) de l'article Lp 26 prend effet à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

L'affiliation des personnes mentionnées au 9) et au 17) de l'article Lp 26 prend effet au 1^{er} juillet 2002³

Toutefois, pour les personnes mentionnées à l'alinéa précédent qui n'ont pas demandé leur immatriculation dans les délais prévus par la réglementation en vigueur, une nouvelle période d'affiliation de trois mois est ouverte à compter du 1^{er} octobre 2005.

L'affiliation des fonctionnaires des collectivités de la Nouvelle-Calédonie se fera au plus tard le 1^{er} avril 2002 et sous réserve du vote

² **Source** : Fiche d'impact accompagnant la proposition de loi du pays et CAFAT.

³ Les personnes visées aux 9) et 17) de l'article Lp 26 sont respectivement les travailleurs indépendants et les assurés volontaires.

par le Parlement français d'une disposition permettant l'affiliation à la CAFAT des fonctionnaires d'Etat ».

L'article 3, pour sa part, renvoie à une délibération du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, le soin de préciser les conditions d'affiliation et d'immatriculation de ces travailleurs indépendants. L'article 4 quant à lui est une conséquence des modifications induites par les articles 1^{er} et 2.

1 - Sur la forme :

Le Conseil Economique et Social considère que l'emploi des termes « *n'ont pas demandé leur immatriculation* » est tout à la fois inapproprié et inexact. En effet, l'affiliation au RUAMM constitue une obligation légale, non sujette à une quelconque demande préalable des intéressés. En outre, **il rappelle** que le simple fait de déposer un formulaire d'immatriculation ne saurait être assimilé à une demande.

Serait également inexact, le fait de parler d'ouverture d'une « *nouvelle période d'affiliation* », dans la mesure où l'affiliation au RUAMM a été rendue effective au 1^{er} juillet 2002.

Par ailleurs, **il constate** qu'en visant « *les personnes mentionnées à l'alinéa précédent* », la proposition de loi du pays a eu pour effet d'inclure dans son champ d'application, les assurés volontaires.

Or, au vu de l'exposé des motifs avancés par les initiateurs de cette proposition, seuls les travailleurs indépendants ont vocation à être concernés, et nul autre assuré.

Enfin, s'agissant de l'amnistie des cotisations : **le Conseil Economique et Social souligne** que cette dernière est uniquement indiquée dans le rapport de présentation, mais qu'elle ne figure pas expressément dans la proposition de loi du pays.

En effet, l'article Lp 15 de la loi du pays du 11 janvier 2002 susmentionnée dispose que les cotisations ne peuvent faire l'objet d'une remise gracieuse. En conséquence, seule une modification ou une dérogation expresse à cet article permettrait d'exonérer les travailleurs indépendants du règlement de leurs arriérés de cotisations.

2 - Sur le fond :

↳ *Du non respect du principe constitutionnel d'égalité* :

Le Conseil Economique et Social estime que le fait d'accorder un régime spécifique d'affiliation aux travailleurs indépendants ayant sciemment refusé de s'affilier au RUAMM à la date du 1^{er} juillet 2002 va à l'encontre du principe d'égalité, aux termes duquel, les personnes se trouvant dans une situation identique ont droit à un traitement identique. Toutefois, la jurisprudence admet que certaines catégories d'administrés puissent bénéficier d'un traitement différencié, sous réserve toutefois que cette différence soit justifiée par un motif d'intérêt général, et qu'elle se fonde sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec l'objectif poursuivi par la loi.

En l'espèce, **le Conseil Economique et Social estime** que l'octroi d'un régime dérogatoire au profit de ces travailleurs indépendants générera vraisemblablement une rupture d'égalité qui ne manquera pas d'être soulevée par la population d'affiliés que sont :

- les travailleurs indépendants qui se sont volontairement affiliés au RUAMM,
- les travailleurs indépendants qui sont en cours de régularisation à la CAFAT, et qui règlent à ce titre, des arriérés de cotisations,
- les travailleurs indépendants qui ne se sont pas acquittés de leurs cotisations en dépit des contraintes reçues (environ 1000 travailleurs indépendants, parmi lesquels 45% ont été affiliés d'office),⁴
- les autres assurés qui ont été intégrés d'office au RUAMM, à titre d'exemple les fonctionnaires, en application du principe de solidarité.

Par ailleurs, **il considère** que le régime dérogatoire d'affiliation proposé n'est guidé par aucun motif d'intérêt général, ni ne se fonde sur aucun critère objectif rationnel. En d'autres termes, le fait de disposer d'une assise financière insuffisante pour régler des arriérés de cotisations ne saurait justifier l'existence d'une différenciation de traitement des travailleurs indépendants par rapport aux autres affiliés.

↳ De la perte de crédibilité du RUAMM

Le Conseil Economique et Social estime que la proposition de loi du pays, si elle était adoptée en l'état, ne manquera pas d'engendrer une perte de crédibilité certaine de ce régime. En effet, elle est en contradiction tant avec les discours tenus qu'avec l'action engagée jusqu'à ce jour. En effet :

- la CAFAT a communiqué à de nombreuses reprises pour rappeler l'obligation d'affiliation à compter du 1^{er} juillet 2002. Elle a rassuré tant en ses bureaux que dans de nombreux documents d'information les travailleurs indépendants cotisant spontanément ou acceptant de régulariser leur situation.
- en application des dispositions législatives et réglementaires, la CAFAT a procédé de façon systématique et méthodique aux affiliations d'office ainsi qu'au recouvrement des cotisations, y compris le cas échéant, au recouvrement forcé de celles-ci. Elle détient ainsi à l'encontre de ses débiteurs des titres exécutoires définitifs.

⁴ *Source : CAFAT – Courrier en date du 29 novembre 2005.*

↳ De la situation des travailleurs indépendants

Le Conseil Economique et Social constate que l'affirmation selon laquelle la plupart des travailleurs indépendants en situation irrégulière serait « *dans l'incapacité absolue de régulariser leur situation même avec des délais de paiement et des suppressions de pénalités* » ne peut être confirmée au vu des éléments ci-après exposés : ⁵

Actuellement, l'impact financier en cas d'affiliation tardive est atténué en fonction des situations individuelles : un étalement du paiement de l'arriéré de cotisations est mis en place à la seule demande du cotisant, sans préjudice pour ses droits aux prestations. A ce jour, 737 plans sont en cours, dont seulement 15 portent sur une durée supérieure à un an : la durée moyenne des accords étant de 3,9 mois.

Il convient de souligner également que la commission de conciliation et de recours gracieux compétente pour connaître des appels des décisions du directeur de la CAFAT de refus de sursis à poursuite, n'a à ce jour jamais été saisie.

III – PROPOSITIONS

Dans un esprit de consensus, **le Conseil Economique et Social juge nécessaire d'offrir**, pendant une durée de trois mois, aux travailleurs indépendants une nouvelle chance de s'affilier au RUAMM. Néanmoins, dans un souci d'équité et de respect du principe constitutionnel précité, **il considère** qu'une amnistie des arriérés de cotisations ne peut être envisagée. Seule une remise des pénalités et des astreintes serait susceptible d'être accordée, sous réserve toutefois de recueillir l'aval du conseil d'administration de la CAFAT, lequel est seul compétent en la matière.

En conséquence, **le Conseil Economique et Social est d'avis** de subordonner l'affiliation de ces travailleurs indépendants au règlement de l'intégralité des cotisations dues depuis le 1^{er} juillet 2002.

Dans cette perspective, ces cotisations pourraient être assises sur un revenu forfaitaire correspondant au salaire minimum garanti, et affectées du taux de cotisation de 3,5 %, par référence au taux le plus bas d'une intégration partielle, sans bénéfice des prestations antérieures à la date de cette affiliation.

⁵ Source : CAFAT.

IV – CONCLUSION

Permettre à tous les salariés et retraités, ainsi qu'à leurs familles d'accéder aux soins, et ce quel que soit leur niveau de revenus : c'est dans cet esprit de solidarité que le régime unifié d'assurance maladie maternité a été instauré, et les travailleurs indépendants doivent, au même titre que tous les acteurs néo-calédoniens, s'inscrire dans cette logique.

Le Conseil Economique et Social rappellera que plusieurs arguments favorables militent en faveur de l'affiliation des travailleurs indépendants au RUAMM : ⁶

- le taux de cotisation des travailleurs indépendants actifs est progressif, en fonction des revenus professionnels. Il contribue ainsi à la solidarité entre travailleurs indépendants,
- les taux de cotisation dont ils bénéficient sont avantageux par rapport à ceux des autres assurés,
- la couverture est familiale : elle inclue sans majoration les personnes à charge,
- les travailleurs indépendants peuvent choisir l'étendue de leur couverture maladie (intégration complète ou partielle). Depuis le 1^{er} janvier 2004, ils peuvent également souscrire l'option prestations en espèce,
- l'état de santé des personnes n'est pas pris en compte pour l'affiliation au régime, et aucun plafond maximum n'est fixé pour le remboursement des frais médicaux,
- les prestations auxquelles ils peuvent prétendre sont largement supérieures aux cotisations qu'ils versent.

Au vu de ce qui précède, **le Conseil Economique et Social ne peut donner un avis favorable** sur la proposition de loi du pays, dans la mesure où celle-ci créerait une rupture d'égalité entre les assujettis, et propose un régime dérogatoire contestable.

A l'issue des auditions effectuées, il résulte que les travailleurs indépendants et les organisations syndicales de salariés seraient favorables à la proposition émise par la Commission de la Santé et de la Protection Sociale.

⁶ *Source : CAFAT.*

LE SECRETAIRE

LE 1^{ER} VICE-PRESIDENT

Paulo SAUME

Octave TOGNA