

Paris, le 8 novembre 2024

Décision du Défenseur des droits n°2024 -165

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Saisie par une association qui estime que certaines personnes ayant exercé une activité au service de communautés ou collectivités catholiques, au titre de périodes de noviciat, de séminaire, ou d'un engagement religieux d'une autre nature, ont été privées d'une affiliation au régime d'assurance vieillesse des cultes ;

Prend acte de la mesure arrêtée par la caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie, permettant une affiliation rétroactive des intéressés sans régularisation de cotisations, par décision de sa commission de recours amiable, sous réserve de la démonstration, sur la période considérée, d'un « *engagement religieux (...) manifesté, notamment, par un mode de vie en communauté et par une activité essentiellement exercée au service de sa religion* » ;

Recommande à la Caisse :

- de diffuser une information générale, notamment sur son site en ligne, relative à l'ouverture de ce recours et à ses modalités ;

- de communiquer cette information, par voie postale ou électronique, aux personnes ayant accompli une période de séminaire ou de noviciat avant le 1^{er} juillet 2006.

La Défenseure des droits demande à la Caisse de rendre compte des suites données à ces recommandations, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Prise d'acte et recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

1. Le Défenseur des droits a été saisi par une association d'une réclamation concernant les difficultés que rencontrent certains usagers pour obtenir de la Caisse, leur affiliation au régime vieillesse des ministres des cultes et des membres des congrégations et des collectivités religieuses, au titre de périodes de noviciat, de séminaire ou d'engagement d'une autre nature au sein de certaines collectivités du culte catholique.

I. Procédure

2. Par courrier du 10 mai 2022, les services du Défenseur des droits ont adressé à la Caisse une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels il leur apparaissait que l'absence de dispositif permettant de régulariser la situation des personnes privées de droits à la retraite, au titre de périodes durant lesquelles était établi leur « *engagement religieux (...) manifesté, notamment, par un mode de vie en communauté et par une activité essentiellement exercée au service de sa religion* », portait atteinte au droit à l'assurance vieillesse des intéressés.
3. En réponse, par courrier du 4 juillet 2022, le directeur de la Caisse a indiqué que l'affiliation rétroactive de personnes au titre de périodes de noviciat ou de séminaire accomplies avant le 1^{er} juillet 2006 – date à compter de laquelle l'affiliation est devenue systématique – ou encore d'un engagement religieux d'une autre nature, ne pouvait se faire de manière automatique mais était susceptible d'être prononcée par décision de la commission de recours amiable, si celle-ci constatait qu'était caractérisé durant les périodes considérées, un « *engagement religieux (...) manifesté, notamment, par un mode de vie en communauté et par une activité essentiellement exercée au service de sa religion* ».

II. Analyse

II.1. Sur les règles d'affiliation au régime vieillesse des ministres des cultes et des membres des congrégations et des collectivités religieuses

4. Afin de se conformer à l'esprit de l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 et de répondre à l'objectif de la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974, d'une protection sociale pour tous les Français, la loi n° 78-4 du 2 janvier 1978 a institué un régime de sécurité sociale de base pour les ministres du culte, les congréganistes et les membres de collectivités religieuses qui ne relèvent pas d'un autre régime.

5. À la suite d'une évolution législative amorcée avec la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999, le régime des cultes a été intégré financièrement au régime général et s'est aligné progressivement sur les règles de ce régime, pour y être finalement totalement juridiquement intégré avec la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006.
6. Jusqu'en 2006, la Caisse, pour les personnes participant au culte catholique, retenait comme dates d'affiliation celles d'évènements religieux :
 - pour les prêtres, la date de tonsure, puis celle du diaconat puis, depuis le 1er octobre 1988, celle du premier engagement ;
 - pour les religieux, la date de première profession ou de premiers vœux.
7. Les périodes d'activité religieuse précédant ces évènements marquant l'accession aux vocations choisies – périodes correspondant, selon les cas, au séminaire, au postulat, ou au noviciat - n'étaient pas considérées comme justifiant une affiliation au régime des cultes.
8. Un changement majeur est intervenu en 2006 : la Caisse a institué, par la circulaire n° 17/200 du 19 juillet 2006, la règle selon laquelle, désormais, l'assujettissement au régime des cultes était déterminé par la date d'entrée dans la communauté religieuse, que ce soit pour une période probatoire et/ou de discernement et/ou de formation.
9. Depuis lors, pour les religieux du culte catholique (qui ne sont pas ministres du culte, c'est-à-dire prêtres), la date d'affiliation est celle de l'entrée au noviciat et, par conséquent, la période précédant les premiers vœux est automatiquement prise en compte pour la détermination des droits à la retraite. De même, la période de séminaire précédant l'accession au statut de ministre du culte catholique, est désormais prise en compte.
10. La mesure, que la Caisse a décidé d'appliquer à compter du 1er juillet 2006, ne concerne cependant pas les périodes passées.
11. Il faut souligner que cette circulaire de 2006 semble finalement concrétiser une solution qui aurait dû s'appliquer par le seul effet des dispositions législatives et réglementaires définissant les conditions et effets de l'affiliation au régime des cultes, solution dont la Cour de cassation a dû, à plusieurs reprises, rappeler les contours.
12. L'article L. 721-6 ancien du code de la sécurité sociale, devenu l'article L. 382-27, précise que " *Les prestations afférentes aux périodes d'assurance antérieures au 1er janvier 1998 sont liquidées dans les conditions législatives et réglementaires en vigueur au 31 décembre 1997 (...)* ".
13. L'article L.721-1 ancien du même code - devenu l'article L.382-15 - dans sa version applicable au litige, dispose quant à lui que :

« Les ministres des cultes et les membres des congrégations et collectivités religieuses qui ne relèvent pas, à titre obligatoire, d'un autre régime de sécurité

sociale sont garantis contre le risque vieillesse dans les conditions fixées par les dispositions du présent chapitre (...) ».

14. L'article D. 721-11 ancien, prévoit que les périodes d'exercice d'activités mentionnées à l'article L.721-1 ancien du code de la sécurité sociale, accomplies antérieurement au 1^{er} janvier 1979 en qualité de ministre d'un culte ou de membre d'une congrégation ou collectivité religieuse, sont prises en compte pour l'ouverture du droit et le calcul de la pension, lorsque ces périodes ne sont pas validées par un autre régime obligatoire de sécurité sociale.
15. En vertu de l'article D.721-9 ancien du même code, il en va de même pour la période postérieure au 1^{er} janvier 1979, date d'entrée en vigueur du régime des cultes : *« Sont retenus comme trimestres d'assurance valables pour la détermination du montant de la pension ceux qui ont donné lieu au versement de la cotisation mentionnée à l'article R. 721-29, ainsi que les périodes assimilées en application des articles D. 721-10 et D. 721-11 ».*
16. Ainsi, l'exercice d'une activité en qualité de ministre d'un culte, membre d'une congrégation ou membre d'une collectivité religieuse, entraîne l'affiliation au régime d'assurance vieillesse des cultes, et les périodes correspondantes sont prises en compte pour l'ouverture du droit et le calcul de la pension.
17. Une série de contentieux est toutefois apparue concernant la période antérieure au 1^{er} juillet 2006, née de la volonté d'anciens religieux, ayant pour certains rejoint la vie civile, d'obtenir la reconnaissance des périodes de séminaire, de noviciat et de postulat¹ comme des périodes d'activités accomplies en qualité de membre d'une congrégation ou collectivité religieuse, au titre desquelles ils auraient dû être affiliés au régime des cultes en vertu de l'article L.721-1 devenu L.382-15 du code de la sécurité sociale.
18. La Cour de cassation, dans une série d'arrêts en date du 22 octobre 2009², a jugé que les conditions de l'assujettissement au régime de sécurité sociale des ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses, découlaient exclusivement des dispositions de l'article L. 721-1 du code de la sécurité sociale, applicables à l'espèce s'agissant d'une période antérieure au 1^{er} janvier 1979.
19. Ce faisant, elle a considéré que le juge de la sécurité sociale n'était pas tenu par les critères d'affiliation « d'inspiration religieuse » prévus par le règlement intérieur de la Caisse pour la période antérieure au 1^{er} juillet 2006 - date à compter de laquelle les critères d'affiliation ont été modifiés, pour l'avenir seulement -, cette norme ayant une valeur inférieure à celle de la loi.
20. Au demeurant, le Conseil d'Etat, aux termes d'une décision du 16 novembre 2011, a déclaré illégales les dispositions du règlement intérieur de la Caisse applicables avant le 1^{er} juillet 2006, ces dispositions fixant, pour les « actifs » du culte catholique, des critères d'affiliation fondés sur des événements purement religieux.

¹ Il s'agit de périodes de formation et de discernement, avant l'accession à la vocation choisie

² pourvois n° 08-13656 à 08-13660, Bull. II, n° 251

21. Le juge administratif a considéré qu' « (...) aucune (...) disposition législative ou réglementaire, n'autorisait la caisse gérant l'assurance vieillesse des cultes, bien qu'elle soit compétente pour prononcer les décisions individuelles d'affiliation, à définir, par son règlement intérieur, les périodes d'activité prises en compte pour l'affiliation ou pour le calcul des prestations servies, la définition de telles périodes ne pouvant être regardée comme se rattachant à la détermination des formalités que les assurés sociaux doivent remplir pour bénéficier des prestations de l'assurance vieillesse et que la caisse peut légalement fixer dans son règlement intérieur sur le fondement des dispositions de l'article L. 217-1 du code de la sécurité sociale » ³.
22. Ainsi, pour le juge administratif, ce sont les dispositions légales et réglementaires qui définissent les périodes d'affiliation, lesquelles dispositions - à supposer qu'elles aient pu le faire - n'ont pas délégué cette compétence à la Caisse.
23. La Cour de cassation a complété sa jurisprudence de 2009, en définissant « l'activité » d'un membre d'une congrégation ou d'une collectivité religieuse, justifiant son affiliation au régime des cultes ⁴. Il s'agit de « l'engagement religieux de l'intéressée manifesté, notamment, par un mode de vie en communauté et par une activité essentiellement exercée au service de sa religion ». La Cour a considéré, dans l'espèce concernée, que les constatations des juges du fond caractérisaient l'existence d'un tel engagement dès avant la date des premiers vœux, de sorte que cette période durant laquelle l'intéressée était membre d'une congrégation ou collectivité religieuse au sens de l'article L.721-1 devenu L.382-15 du code de la sécurité sociale, devait être prise en compte pour l'ouverture et le calcul des droits à pension.
24. Cette jurisprudence a été maintes fois confirmée, nonobstant le vote d'une disposition législative dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, instituant une possibilité de rachat des périodes de formation accomplies au sein de congrégations ou de collectivités religieuses ou dans des établissements de formation des ministres du cultes, périodes qui précèdent l'obtention du statut défini à l'article L.382-15 du code de la sécurité sociale entraînant affiliation au régime des cultes ⁵.
25. Précisant la portée de cette nouvelle disposition, la Cour de cassation a jugé que l'institution de cette faculté de rachat n'empêchait pas de considérer qu'une personne était membre d'une congrégation ou d'une collectivité religieuse dès avant les premiers vœux ou la tonsure/le diaconat, dès lors qu'était établie l'existence d'un engagement religieux manifesté, notamment, par un mode de vie en communauté et par une activité essentiellement exercée au service de sa religion.

³ CE, 16 novembre 2011, n°339582

⁴ Civ. 2ème, 20 janvier 2012, n° 10-26845 10-26873, Bull n°II, n° 15

⁵ article 87 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012, instituant l'article L.382-29-1 du code de la sécurité sociale

26. Dans cette hypothèse, l'intéressé possède le statut défini à l'article L.382-15 du code de la sécurité sociale, devant entraîner son affiliation au régime des cultes⁶.
27. Ainsi l'« engagement religieux », tel que défini par la jurisprudence, confère la qualité de membre d'une congrégation ou d'une collectivité religieuse visée par l'article L. 382-15 du code de la sécurité sociale, et entraîne de plein droit l'affiliation de l'intéressé au régime d'assurance vieillesse des cultes.
28. Cette affiliation, en principe, emporte le versement de cotisations par l'assuré et par l'association, la congrégation ou la collectivité religieuse dont il relève (article L.721-3 devenu L. 382-25 du code de la sécurité sociale), et les périodes correspondantes sont prises en compte pour l'ouverture du droit et le calcul de la pension, bien qu'accomplies avant le 1er janvier 1979 (articles D. 721-11 et D.721-9 anciens du code de la sécurité sociale, R.721-29 devenu R.382-89 du même code).
29. Enfin il importe, pour comprendre l'esprit de la loi de 1978 instituant un régime de protection sociale pour les membres des cultes, de se référer aux termes par lesquels Monsieur Jean DELANEAU, rapporteur du projet loi, a défendu la nécessité d'ajouter, comme catégorie d'affiliés, les « membres de collectivités religieuses » - en plus de celles des ministres du culte et des membres de congrégations :

« (...) même si le mot « congrégation » ne correspond pas à une définition juridique précise, il a actuellement un contenu concret en jurisprudence et en pratique administrative.

« En reprenant le mot « collectivité », (...), l'amendement a pour but d'éviter que, par le biais d'une interprétation restrictive, certains religieux ne courent le risque de se trouver exclus du bénéfice des dispositions de la loi. »

30. Le législateur de 1978 a donc eu pour volonté d'assurer une protection sociale au plus grand nombre des personnes officiant pour un culte religieux, dès lors que ces personnes ne sont pas déjà affiliées à un autre régime de sécurité sociale.

II.2. Sur les atteintes aux droits à la retraite

31. L'association indique que des difficultés persistent pour l'affiliation de personnes au régime des cultes, au titre de périodes de noviciat ou de séminaire accomplies avant 2006.
32. L'association signale, en outre, le problème posé par l'absence d'affiliation de nombreuses personnes membres de communautés religieuses catholiques

⁶ Civ. 2ème, 28 mai 2014, pourvoi n°13-24011 ; Civ. 2ème, 28 mai 2014, pourvois n° 13-14030 et n° 13-14990, Bulletin II, n° 118 ; Civ. 2ème, 8 octobre 2015, pourvoi n° 14-25097 ; Civ. 2ème, 18 juin 2015, pourvoi n° 14-20766 ; Civ.2ème, 19 septembre 2019, pourvoi n°18-19991 : pour un membre de communauté non congréganiste.

autres que les congrégations, ces communautés ayant connu un fort développement à compter des années soixante-dix.

33. Ces communautés ou « associations de fidèles », reconnues par les autorités du culte catholique, réunissent des personnes qui prononcent des « promesses » - non des vœux, à l'instar des membres de congrégations - et se consacrent à la vie religieuse.
34. La Cour de cassation, dans un arrêt du 19 septembre 2019 ⁷, a fait application à leur égard, du critère d'affiliation au régime des cultes qu'elle avait précédemment institué : il convient de rechercher si les intéressés se sont engagés dans un mode de vie religieux en communauté, en vue d'une activité essentiellement exercée au service de leur religion.
35. Il est à souligner que l'absence d'affiliation de ces personnes est susceptible d'avoir une incidence particulièrement dommageable sur leur carrière, dans la mesure où, contrairement aux périodes de noviciat et de séminaire, par principe limitées dans le temps, les périodes d'engagement religieux au sein de ces communautés peuvent se prolonger durablement.
36. En 2015, la Caisse a constitué un groupe de travail sur la régularisation des cotisations des personnes dont le droit à l'affiliation au régime des cultes n'avait pas été respecté. Le rapport de ce groupe de travail a relevé que de 1979 à 2006, plus de 25 000 novices et séminaristes n'avaient pas été affiliés pendant des durées de 2 à 5 ans. Toutefois, pour chiffrer le coût des cotisations à régulariser, le groupe de travail a décidé de ne compter que 14 166 novices et séminaristes, et de ne pas tenir compte des membres des « associations de fidèles » du culte catholique.
37. Aucune action n'a été entreprise, à la suite de ces travaux, en vue d'une régularisation des défauts d'affiliation. La Caisse a indiqué aux services du Défenseur des droits qu'elle était dans l'impossibilité de procéder au recouvrement des cotisations correspondantes auprès des communautés et institutions religieuses concernées, dans le cadre d'une affiliation rétroactive, en raison de la prescription des cotisations portant sur la période antérieure au 1^{er} juillet 2006.
38. En définitive, la Caisse a souligné qu'il existe, pour les personnes privées d'affiliation, deux possibilités de reconstitution et de régularisation de carrière.
39. D'une part, dans l'hypothèse où l'association, la congrégation ou collectivité religieuse concernée, déclare qu'une personne a eu la qualité de ministre du culte ou membre d'une congrégation ou d'une collectivité religieuse sur une période donnée, la caisse peut procéder à une affiliation rétroactive, moyennant une régularisation des cotisations prescrites dans le cadre des dispositions de l'article R 351-11 du code de la sécurité sociale ⁸.

⁷ Civ. 2^{ème}, 19 septembre 2019, pourvoi n°18-19991

⁸ En vertu de ce texte, les cotisations sont calculées sur une rémunération à laquelle sont appliqués des coefficients de revalorisation, ainsi qu'une actualisation au taux de 2,5 % « *par année civile révolue séparant la date du versement de la fin de la période d'activité en cause* ». Le versement de cotisations

40. D'autre part, lorsque les assurés prouvent qu'ils ont été membres d'une congrégation ou collectivité religieuse au cours de périodes pour lesquelles ils n'ont pas été déclarés en tant que tels par l'institution concernée ⁹, « *afin de pallier les difficultés associées à la régulation de leurs cotisations en l'absence de démarche réalisée par l'association, la congrégation ou la collectivité religieuses (disparition de la collectivité, refus de la collectivité de régulariser les cotisations prescrites, contentieux associés...), et pour garantir un traitement homogène des situations, ceux-ci sont invités à saisir la commission de recours amiable de la Caisse, laquelle peut procéder, sous couvert de la validation de ses décisions par son ministère de tutelle, à une affiliation rétroactive et à une prise en compte, sans régularisation des cotisations, des périodes de noviciat, de séminaire et d'engagement religieux dans le calcul de leurs droits à la retraite* » ¹⁰.
41. Cette solution, dont la Caisse précise qu'elle a été mise en place « dans l'intérêt des assurés », semble devoir être portée à la connaissance de l'ensemble des ressortissants du régime vieillesse des cultes, ainsi qu'à celle des personnes susceptibles de relever de ce régime. En effet, il est vraisemblable que des personnes concernées par un défaut d'affiliation, ne prennent pas l'initiative d'une demande d'affiliation et/ou renoncent en présence d'un refus, à former un recours devant la commission de recours amiable.
42. Ainsi, il paraît souhaitable qu'une information relative à ce recours, soit diffusée, d'une part, sur le site en ligne de la Caisse et, d'autre part, par la voie de courrier ou de courriel, à destination des personnes ayant accompli une période de séminaire ou de noviciat avant le 1^{er} juillet 2006.
43. Sur ce dernier point, le recensement d'une partie des assurés concernés ¹¹ paraît pouvoir être effectué à partir de la date de leur affiliation, pour ceux ayant accompli une période de séminaire ou de noviciat avant le 1^{er} juillet 2006 et ayant ainsi nécessairement été affiliés avant le 1^{er} juillet 2006, ou dans les années qui ont suivi.
44. Un tel recensement, au demeurant, a été rendu possible dans le cadre des travaux évoqués plus haut ¹², réalisés par le groupe de travail réuni en 2015 pour évoquer « la régularisation des cotisations ».
45. En considération de ces éléments, la Défenseure des droits :

est en principe effectué par l'employeur, en l'occurrence l'institution religieuse. Le texte ajoute qu'« *en cas de disparition de l'employeur ou lorsque celui-ci refuse d'effectuer le versement, l'assuré est admis à procéder lui-même au versement* ».

⁹ En démontrant conformément au critère jurisprudentiel, un « *engagement religieux (...) manifesté, notamment, par un mode de vie en communauté et par une activité essentiellement exercée au service de sa religion* »

¹⁰ Les soulignements sont à l'initiative de la Caisse

¹¹ Ceux ayant été affiliés, par opposition aux personnes ne l'ayant pas été en raison de la cessation de leur formation avant le prononcé des vœux ou l'engagement dans l'état cléricale.

¹² Paragraphe 37

- Prend acte de la mesure arrêtée par la Caisse, permettant une affiliation rétroactive des intéressés sans régularisation de cotisations, par décision de sa commission de recours amiable, sous réserve de la démonstration, sur la période considérée, d'un « *engagement religieux (...) manifesté, notamment, par un mode de vie en communauté et par une activité essentiellement exercée au service de sa religion* » ;
 - Recommande à la Caisse de diffuser une information générale, notamment sur son site en ligne, relative à l'ouverture de ce recours, et à ses modalités ;
 - Recommande à la Caisse de communiquer cette information, par voie postale ou électronique, aux personnes ayant accompli une période de séminaire ou de noviciat avant le 1^{er} juillet 2006.
46. La Défenseure des droits demande à la Caisse de rendre compte des suites données à ces recommandations, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON