

N° 339582

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies

Séance du 19 octobre 2011

Lecture du 16 novembre 2011

A mentionner aux Tables

CONCLUSIONS

Mme Maud VIALETES, Rapporteur Public

Extraits

[... ...]

Il convient alors d'examiner le bien-fondé de la contestation de la légalité de l'article 2.3 du règlement intérieur des prestations de 1989.

Précisons qu'il est soutenu par M. D. que ce règlement était illégal dès l'origine, non qu'il serait devenu illégal par la suite, ce qui aurait été également possible dans le cadre d'un recours en appréciation de légalité (cf. CE, Assemblée, 22 janvier 1982, **Ah Won**, Rec. p. 33).

Il convient donc de se placer, pour examiner le bien-fondé des moyens qu'il présente, à la date à laquelle a été édicté ce texte, soit le 22 juin 1989.

Parmi les nombreux moyens invoqués par M. D. et au risque peut-être de décevoir certaines attentes des parties quant aux implications du principe de laïcité en matière de sécurité sociale, nous commencerons par examiner celui qui prime sur tous les autres, puisqu'il est tiré de l'incompétence de la caisse à édicter une telle règle, « *vice qui est le plus grave qui puisse entacher une décision administrative* » selon les mots du Président Odent.

Il est soutenu que la caisse mutuelle d'assurance vieillesse des cultes (CAMAVIC) n'était pas compétente pour édicter la disposition figurant au 2.3 du « règlement intérieur des prestations » qui a été adopté le 22 juin 1989.

La loi a, en effet, investi la caisse d'un pouvoir réglementaire limité à l'édiction des formalités s'imposant aux usagers de la sécurité sociale. Comme nous l'avons déjà dit, en 1989, l'article L.721-8 du code de la sécurité sociale prévoyait que l'article L. 217-1 du même code était applicable à la caisse d'assurance vieillesse des cultes, lequel article L. 217-1 disposait que « *Toute caisse élabore un règlement intérieur relatif aux formalités que doivent remplir les intéressés pour bénéficier des prestations de l'assurance. Ce règlement est opposable aux assurés lorsqu'il a été porté à leur connaissance* ». Par ailleurs, l'article R. 721-20 du même code énonçait que « (...) *Le conseil d'administration établit le règlement intérieur de la caisse. Conformément aux dispositions combinées de l'article L. 217-1 et L. 721-8, ce règlement est soumis à l'approbation du ministre chargé de la sécurité sociale* ». Aucune autre disposition du code de la sécurité sociale ne confiait expressément à la caisse de pouvoir réglementaire.

Le pouvoir réglementaire ainsi dévolu par le législateur à la caisse était donc circonscrit : il n'autorisait la caisse qu'à édicter au titre de leur règlement intérieur les « formalités » incombant aux assujettis, c'est-à-dire la manière, formelle, de procéder dans les demandes adressées à la caisse. Or il est indéniable que la disposition qui figure au 1.23 du

règlement intérieur n'est pas relative aux formalités incombant aux assurés sociaux, puisqu'elle détermine les dates auxquelles, pour le culte catholique, une personne doit être regardée au sens de la sécurité sociale comme un ministre du culte et a, partant, pour objet de définir les conditions d'assujettissement des assurés sociaux à ce régime.

Une telle disposition paraît ainsi avoir été prise au-delà de l'habilitation légale.

Or un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public ne saurait, selon nous, exercer une parcelle du pouvoir réglementaire que sur délégation expresse de la loi ou d'un décret. Il ne saurait être question, comme pour le Premier ministre, d'un pouvoir réglementaire confié par la Constitution elle-même, pour les matières ne relevant pas de la loi, ou pour la mise en œuvre des lois.

Par suite, il n'existe aucun titre en vertu duquel la caisse a pu prendre une telle disposition. Et pour censurer une telle incompétence, il n'est pas besoin d'en passer par l'analyse de la question subséquente – et fort délicate –, qui est celle de savoir si une telle disposition relève de la loi, d'un décret, ou encore, ne saurait être prise par aucun texte compte tenu de la séparation des Eglises et de l'Etat.

Diverses objections sont néanmoins formulées devant vous pour contrer une telle analyse. Elles mettent en exergue certaines difficultés qui fondent le régime des cultes. Pour autant, nous ne pensons pas qu'elles conduisent à écarter le moyen d'incompétence.

Il est d'abord soutenu (par l'association diocésaine d'Auch) que les dispositions attaquées trouveraient, en réalité, leur base légale dans les dispositions de l'article L. 721-1 du code de la sécurité sociale « qui déroge implicitement aux dispositions de l'article L. 217-1 ». A ce titre, il est invoqué que l'article L. 721-8 du CSS ne renvoie aux dispositions de l'article L. 217-1 que « *dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent chapitre* ». Or au sein du présent chapitre figure, indique l'association, l'article L. 721-1 dont le second alinéa prévoit que « *L'affiliation [des ministres des cultes et des membres des congrégations et collectivités religieuses qui ne relèvent pas, à titre obligatoire, d'un autre régime de sécurité sociale] est prononcée par l'organisme de sécurité sociale mis en place par l'article L. 721-2 [c'est-à-dire par la caisse], s'il y a lieu après consultation d'une commission consultative instituée auprès de l'autorité compétente de l'Etat, comprenant notamment des représentants de l'administration et des personnalités choisies en raison de leur compétence, compte tenu de la diversité des cultes concernés* ». Par suite, selon l'association, pour prononcer l'affiliation, la caisse devait nécessairement déterminer les personnes répondant, au sein de chaque culte, aux conditions définies par la loi et par conséquent prendre une disposition telle que celle qui figure au 1.23 du règlement intérieur de 1989.

Nous ne sommes pas convaincus par cette analyse. L'article L. 721-1 ne confère à la caisse qu'un pouvoir d'affiliation des personnes justiciables du régime, non un pouvoir réglementaire pour déterminer les conditions qui président à leur affiliation. Et si on suivait l'intervenante, alors toutes les caisses de sécurité sociale pourraient tirer du pouvoir d'affiliation qui leur est confié le pouvoir de déterminer les conditions de fond auxquelles est subordonnée l'inscription des assurés.

Il est ensuite soutenu par la caisse, comme par la direction de la sécurité sociale, que la disposition litigieuse se bornerait à expliciter la portée de la condition de ministre du culte pour le culte catholique, en se référant aux règles d'organisation propre à ce culte, sans empiéter sur la compétence législative du Parlement ni sur la compétence réglementaire du Premier ministre. Pour le dire autrement, l'article 1.23 se bornerait, selon elles, à réitérer ce qu'est un

ministre du culte au sens du culte catholique, définition qui s'imposerait à la sécurité sociale en raison de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat, sans ajouter de nouvelles conditions d'affiliation à celles directement prévues par la loi.

La caisse se prévaut à ce titre de votre décision de Section du 5 février 1965, **Sieur Peignot**, Rec p 70, par laquelle, dans le cadre d'un recours en appréciation de légalité, vous aviez retenu qu'un règlement intérieur d'une caisse d'allocations familiales avait pu légalement expliciter la portée d'une condition mise à l'attribution d'une prime de déménagement, dès lors qu'une telle condition résultait de la loi et du décret pris pour son application, et que, partant, le règlement n'avait rien ajouté à la loi et au décret. Mais cette solution ne saurait être transposable au cas d'espèce, puisqu'aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit ce qu'est, au sens de la sécurité sociale, un ministre du culte, *a fortiori*, pour le culte catholique. Et à supposer qu'un tel silence s'explique par la volonté de ne pas s'immiscer dans l'organisation interne des cultes, il ne saurait, dès lors, autoriser la caisse à le combler, pour importer dans le corps des règles qu'elle applique des règles de droit canon que le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire se sont abstenus de reprendre.

Il nous semble donc que la caisse n'a pu compétemment édicter les dispositions qui figurent au 1.23 de son règlement intérieur.

Ajoutons qu'il ressort clairement des travaux préparatoires de la loi de 1978, le législateur a entendu que la notion de Ministre du culte soit précisée au cas par cas, au moment de l'affiliation, le cas échéant, en consultant la commission de sages instituée auprès de l'Etat, et en tout état de cause, sous le contrôle du juge. On pourrait éventuellement ne pas se satisfaire d'un tel dispositif qui découle de la loi – il semble d'ailleurs que des parties aient eu, à l'occasion d'un autre litige, des velléités de poser devant la Cour de cassation une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'une des dispositions législatives relatives au régime des cultes mais qu'elles soient finalement désistées- mais tel est le dispositif, en l'état. Et il en résulte qu'il revient à l'autorité judiciaire de définir ce qu'est un ministre du culte ou le membre d'une congrégation religieuse au sens de la sécurité sociale, laquelle ne s'est, par le passé, d'ailleurs pas embarrassée de la question de la légalité du règlement de 1989 puisqu'elle a écarté le moyen tiré de la violation de ce règlement comme « inopérant », estimant que les conditions de l'assujettissement au régime de sécurité sociale des ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses découlent exclusivement de la loi (cf. Cass 2ème civ., 22 octobre 2009, Bull. 2009, II, n° 251 ; cf. aussi 4 autres arrêts du même jour ; cf. aussi des arrêts de la CA Rennes du 22 septembre 2010 et du 9 février 2011 ou encore de la CA de Chambéry du 13 juillet 2010).

Nous vous invitons donc, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens, de déclarer que l'article 1.23 du règlement intérieur des prestations de 1989 est illégal.

Tel est donc le sens de nos conclusions dans cette affaire.