

N° 339582

M. D.

FLM/YS

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

Cultes et sécurité sociale entretiennent historiquement des relations complexes¹.

En 1945, certains cultes ont choisi d'affilier leurs ministres au régime général en qualité de salariés de leurs associations culturelles. D'autres, tel le culte catholique, ont préféré que l'activité religieuse ne soit pas assimilée, pour le droit de la sécurité sociale, à une activité professionnelle (cf. la loi n° 50-22 du 19 février 1950² dite loi « Viatte ») et ont institué pour leurs ministres des dispositifs de prévoyance libre.

En 1974, il a été toutefois décidé de généraliser la sécurité sociale (cf. la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974). C'est dans ce contexte que la loi n° 78-4 du 2 janvier 1978 a institué, à compter du 1^{er} janvier 1979, au bénéfice des ministres de tous les cultes et des membres des congrégations et collectivités religieuses ne relevant pas déjà d'un régime obligatoire de sécurité sociale un ensemble de garanties contre les risques maladie, maternité, vieillesse et maladie. Le législateur de 1978 n'a toutefois pas souhaité être plus précis quant aux bénéficiaires de ce régime, estimant que les difficultés d'interprétation des notions de ministres du culte ou de membres d'une congrégation religieuse se régleraient au cas par cas, au moment de l'affiliation, le cas échéant, en consultant une commission instituée auprès de l'Etat, comprenant des représentants de l'administration et des personnalités choisies en raison de leur compétence, compte tenu de la diversité des cultes concernés, et en cas d'échec, et en tout état de cause, devant le juge.

Ce régime s'est progressivement rapproché du régime général et y est aujourd'hui rattaché (cf. la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 pour l'assurance maladie, la loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997 pour l'assurance vieillesse et la loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001

¹ Sur ce sujet, cf. entre autres, les ouvrages suivants : Francis Messner, Pierre-Henri Prélôt, Jean-Marie Woehrling (ss. dir), Traité du droit français des religions, Litec, 2003 ou X. Delsol, A. Garat, E. Tawil, Droit des cultes, Dalloz, 2005 ; les rapports suivants : Rapport annuel du Conseil d'Etat 2004.un siècle de laïcité, la Documentation française, 2004 ; Rapport de la commission présidée par le professeur Jean-Pierre Machelon, les relations des cultes avec les pouvoirs publics, la Documentation française, 2006 ; les différents articles du numéro spécial des cahiers sociaux du Barreau de Paris 1^{er} novembre 2007 n°194 p 379 et suivantes .

² Précisant le statut des ministres du culte catholique au regard de la législation sociale

pour l'invalidité). Pour sa gestion, deux caisses à compétence nationale ont été initialement créées, l'une pour les risques maladie et maternité, la caisse mutuelle d'assurance maladie des cultes (CAMAC), l'autre pour les risques vieillesse et invalidité, la caisse mutuelle d'assurance vieillesse des cultes (CAMAVIC) ; en 1999, elles ont été regroupées au sein d'une caisse unique, la caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC), organisme de sécurité sociale de droit privé à compétence nationale.

C'est dans ce contexte juridique que M. Jean-Jacques D., ancien Ministre du culte catholique, s'est vu concéder par la CAVIMAC une pension de retraite, à compter du 1^{er} mars 2006, calculée sur la base de vingt-sept trimestres correspondant à son activité de ministre du culte entre 1966 et 1973. M. D. a contesté cette liquidation en sollicitant que soient également pris en compte les trimestres correspondants à la période de son « Grand séminaire », soit, exception faite de son service militaire, dix trimestres entre 1961 et 1966, date de son « incardination », c'est-à-dire de son rattachement en qualité de clerc au diocèse d'Auch. En l'absence de réponse de la commission de recours amiable de CAVIMAC, il a saisi le tribunal des affaires de sécurité sociale de l'Hérault. Le refus de validation de la caisse se fondant sur une disposition d'un règlement intérieur qui avait été adopté en 1989, le tribunal a sursis à statuer aux fins que le Conseil d'Etat soit saisi à titre préjudiciel de la question de la légalité de ce règlement intérieur.

Le règlement en question, dit « règlement intérieur des prestations », a été adopté par la caisse mutuelle d'assurance vieillesse des cultes (CAMAVIC) le 22 juin 1989, approuvé par un arrêté du ministre de la solidarité de la santé et de la protection sociale en date du 24 juillet 1989, lequel a été publié au Journal officiel du 3 août suivant. Ce règlement comporte six chapitres et des annexes où figurent des imprimés. Son chapitre 1^{er} est relatif à la pension de vieillesse. La section 1^{ère} prévoit les formalités pour le dépôt et l'enregistrement d'une demande de liquidation de pension. La section 2 est intitulée « vie religieuse ou exercice du ministère du culte ». S'agissant de l'entrée en ministère ou en vie religieuse pour le culte catholique, son article 1.2.3 prévoit que « (...) la date d'entrée en ministère est la date de tonsure, si celle-ci a eu lieu avant le 1^{er} janvier 1973 ou la date de diaconat si celui-ci a été conféré après le 1^{er} janvier 1973. Depuis le 1^{er} octobre 1988, c'est la date du premier engagement qui sera retenue./La date d'entrée en vie religieuse est fixée à la date de la première profession ou de premiers vœux ». C'est cette disposition qui a été opposée à M. D. pour retenir que son entrée en ministère n'avait eu lieu qu'en cours de « Grand séminaire », en 1966, date de son « incardination » par la « réception de la première tonsure », au sens de l'article 111§2 du code canonique de 1917.

Pour expliquer en quoi cette disposition d'un règlement de 1989 a pu être opposée en 2006 à M. D. , indiquons que faute de régime obligatoire applicable à la plupart des ministres du culte avant 1979 et donc de versement des cotisations sociales, le décret n°79-607 du 3 juillet 1979 avait prévu à son article 42 que « *sous réserve qu'à la date d'entrée en jouissance de la pension l'assuré soit à jour de ses cotisations personnelles, sont prises en compte pour l'ouverture du droit et le calcul de la pension, les périodes d'exercice d'activités mentionnées à l'article 1er de la loi du 2 janvier 1978 susvisée accomplies antérieurement au 1er janvier 1979 en qualité de ministre d'un culte ou de membre d'une congrégation ou collectivité religieuse (...)* ». Vous aviez d'ailleurs eu à vous prononcer sur cet article dans votre décision du 25 mars 1981, **association pour une retraite convenable**, n°20137, Rec. p 163 et aviez confirmé que les périodes d'activités mentionnées à l'article 1^{er} de la loi accomplies antérieurement au 1^{er} janvier 1979 devaient bien être prises en compte pour l'ouverture du droit et le calcul de la pension.

Cet article 42 du décret de 1979 a été ensuite codifié à l'article D. 721-11 du code de la sécurité sociale (ci-après CSS). Mais il a été formellement abrogé par le décret n° 98-481 du 17 juin 1998. Pour autant, il subsiste puisque le II de l'article 19 de la loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997 de financement de la sécurité sociale pour 1998, a introduit un article L. 721-6 (devenu depuis 2005, l'article L. 382-27 du CSS), selon lequel, « *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 (...)* », ce qui vaut pour les périodes d'assurance *stricto sensu* comme pour les périodes assimilées. Cette disposition a ainsi pour objet de « confirmer » au niveau législatif la prise en compte des périodes non cotisées, prévue depuis l'origine par le décret de 1979, de sorte que la disposition réglementaire est devenue, pour l'avenir, inutile, ce qui explique son abrogation.

M. D. vous a saisis d'une requête en appréciation de légalité que nous vous invitons à regarder comme ne concernant que l'article 1.23, qui est l'article qui lui a été opposé et qui est au cœur de sa contestation.

La première question à examiner est bien sûr celle de votre compétence pour en connaître en premier et dernier ressort. En vertu du 6° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative dans sa rédaction issue du décret n° 2010-164 du 22 février 2010 applicable lorsque la requête de M. D. a été enregistrée, vous êtes compétents pour connaître directement des recours en appréciation de légalité des actes dont le contentieux relève en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat. A cette date, le 2° de l'article R. 311-1 prévoyait une telle compétence directe pour connaître des « *recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale (...)* ».

Le règlement intérieur des prestations établi par la caisse mutuelle d'assurance vieillesse des cultes (CAMAVIC) est-il au nombre des actes entrant dans le champ de cette disposition ?

Nous le pensons pour les raisons que nous allons indiquer.

Tout d'abord, un tel acte qui se rapporte à l'exécution de la mission de service public dont est investie cette caisse est incontestablement de nature réglementaire. On sait que certains actes des organismes de sécurité sociale pris dans l'exercice de leur mission de service public sont de nature réglementaire (cf. par exemple, TC, 22 avril 1974, **directeur régional de la sécurité sociale d'Orléans c./sieur Blanchet**, Rec. p 791). Au demeurant, vous avez déjà implicitement mais nécessairement jugé que le règlement intérieur d'une autre caisse de sécurité sociale, la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires, avait un tel caractère (CE, 4 novembre 1994, **Quere et Dorval**, n°118887, inédit, ccl. C. Maugüe).

Reste à savoir si la CAMAVIC est une autorité à compétence nationale au sens de cette disposition, d'autant que vous en avez fait une interprétation constructive par votre décision du 26 juillet 2011, **SNUTEFI**, n° 346771, à publier au Recueil, sur laquelle nous avons conclu dans un sens sur lequel nous ne reviendrons pas. Par cette décision vous avez jugé que « *hormis le cas où il aurait été doté par un texte d'un pouvoir réglementaire, un établissement public national ne peut être regardé comme une autorité à compétence nationale, au sens de ces dispositions* ». Vous avez ainsi entendu mêler les critères matériels et organiques figurant dans cette disposition, pour en déduire, à propos des établissements publics, que toutes les autorités à compétence nationale prenant un acte réglementaire ne

relèveraient pas nécessairement de cette disposition, cette disposition n'ayant entendu viser que les autorités à compétence nationale qu'un texte aurait investi d'un pouvoir réglementaire, que ce soit, ou non, sur la base de ce texte que l'acte faisant l'objet du recours ait été pris.

Vous pourriez souhaiter transposer cette jurisprudence au cas des organismes de sécurité sociale. Reste que le présent dossier met en évidence une question dont la réponse n'apparaît pas à la lecture de votre décision **SNUTEFI**. Faut-il, pour apprécier *in abstracto* si un organisme s'est vu déléguer par un texte une parcelle du pouvoir réglementaire, se placer à la date de l'enregistrement du recours ou à la date à laquelle a été prise la décision qui fait l'objet de ce recours ou encore à la date à laquelle vous statuez? Autrement dit, au cas d'espèce, faut-il se placer en 1989 et examiner les compétences dévolues à la CAMAVIC, ou en 2010 ou 2011 et s'intéresser à la CAVIMAC ? Nous pensons raisonnable de retenir qu'il convient de se placer à la date de la décision attaquée, ne serait-ce que pour éviter des anachronismes peu satisfaisants.

A cette date, l'article L. 721-2 du code de la sécurité sociale, prévoyait que « *la gestion du régime institué par le présent chapitre et notamment le service de la pension et le recouvrement des cotisations sont assurés par une caisse nationale dénommée « caisse mutuelle d'assurance vieillesse des cultes ». /La caisse mutuelle est dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Elle est soumise au contrôle des autorités compétentes de l'Etat qui sont représentées auprès d'elle par des commissaires du Gouvernement. (...)/Les délibérations du conseil d'administration ne deviennent exécutoires que s'il n'y a pas opposition d'une des autorités mentionnées au deuxième alinéa dans un délai déterminé, dont le point de départ est la communication des délibérations à ces autorités* ». Quant à l'article L. 721-8, il renvoyait à l'article L. 217-1, en vertu duquel « *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* ». Enfin, l'article R. 721-20 dans sa rédaction de l'époque prévoyait 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* ».

Il ressort de l'ensemble de ces dispositions que la CAMAVIC est un organisme de sécurité sociale de droit privé à compétence nationale auquel est dévolue une parcelle de pouvoir réglementaire aux fins d'établir le règlement intérieur relatif aux formalités incombant aux assurés. Le fait qu'il s'agisse d'un organisme de droit privé ne fait pas obstacle à ce qu'il soit regardé comme une « autorité », ce terme ne préjugant d'aucun statut et les organismes de sécurité sociale de droit privé étant chargés d'un service public (cf. CE, Assemblée, 13 mai 1958, **caisse primaire aide et protection**, Rec. p. 417). De plus, la circonstance que ce pouvoir réglementaire s'exerce sous réserve d'une approbation par l'autorité de tutelle ne saurait avoir pour conséquence de dénaturer ce pouvoir réglementaire : ainsi que vous l'avez implicitement mais nécessairement jugé dans votre décision d'Assemblée du 8 janvier 1971, **Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales des Alpes-Maritimes**, Rec. p 11, avec les conclusions du Président Vught, l'acte de tutelle est un acte individuel, distinct de l'acte réglementaire soumis à son approbation, de sorte que le pouvoir réglementaire soumis à pouvoir de tutelle n'est pas un pouvoir réglementaire amoindri. L'approbation par l'autorité de tutelle permet seulement de rendre l'acte réglementaire applicable (cf. à ce titre, précisément à propos du

règlement intérieur d'une caisse, CE, 29 janvier 1975, **Ministre de la santé c/caisse provisoire de sécurité sociale des fonctionnaires, ouvriers et agents de l'Etat de la Martinique**, n° 92879, T p. 1151-1282).

L'ensemble de ces considérations nous invite à vous proposer de retenir votre compétence.

Il reste à examiner une dernière question de procédure. Il s'agit de déterminer si l'intervention volontaire de l'association diocésaine d'Auch en défense doit être admise. M. D. vous demande de ne pas l'admettre pour deux motifs: d'une part, selon lui, l'absence d'intérêt à intervenir compte tenu de son objet statutaire, d'autre part, l'absence de mandat régulièrement donné à son président pour introduire une telle intervention.

Rappelons que dans le contentieux de l'appréciation de légalité, vous admettez la possibilité d'interventions de tiers ayant intérêt à ce que la validité ou l'illégalité de la décision soumise à l'appréciation du juge administratif saisi de la question préjudicielle soit reconnue (CE Section, 22 décembre 1967, **Ministre des finances et des affaires économiques c/Alban**, Rec. p 529, D. 1968 p 478 note C. Leclercq).

Au cas d'espèce, l'association intervenante comme toutes les associations diocésaines et à la différence des associations cultuelles, a un objet restreint³ qui est de « *subvenir aux frais et à l'entretien du culte catholique sous l'autorité de l'Archevêque, en communion avec le Saint-Siège et conformément à la constitution de l'Eglise catholique* » (cf. l'article II de ses statuts). Au nombre de ces objets figure celui de « *pourvoir au traitement d'activité et, éventuellement, de retraite des ecclésiastiques occupés au ministère par nomination de l'autorité compétente, ainsi qu'aux honoraires dus aux prédicateurs et aux salaires des employés de l'Eglise* ». Il s'agit ainsi d'un objet essentiellement patrimonial et financier.

Il nous semble néanmoins qu'au regard d'un tel objet, l'association justifie d'un intérêt à ce que l'article 1.23 du règlement des prestations de la caisse des cultes soit déclaré légal. Une telle association est susceptible, en effet, au titre du traitement de ministres du culte en activité, d'avoir affaire à ce règlement.

Pour le cas où vous seriez d'un avis inverse, vous pourriez envisager de vous fonder sur ce que l'association était d'ores et déjà présente à l'instance principale à l'occasion de laquelle a été posée la question préjudicielle pour en déduire que de ce seul fait, elle établit qu'elle a intérêt à intervenir, et ce, en transposant le raisonnement que vous tenez pour les parties *stricto sensu* (cf. CE, 19 juin 1981, **Lesage et autres**, n° 20855, Rec. p. 279; CE, 29 décembre 2000, **Beule et autres**, n°s 212338 215243, Rec. p. 655)⁴. Mais la lecture attentive du jugement avant-dire droit du tribunal des affaires de sécurité sociale montre que le tribunal

³ Cf. Francis Messner, Pierre-Henri Prélôt, Jean-Marie Woehrling (ss. dir), Traité du droit français des religions, Litec, 2003. Cf. l'avis de l'Assemblée du Conseil d'Etat du 13 décembre 1923 admettant la conformité du statut type des associations diocésaines avec la loi de 1905 reproduit page 321 dans Liberté religieuse et régime des cultes en droit français, textes, pratique administrative, jurisprudence, Bernard Jeuffroy et François Tricard (ss.dir), les éditions du cerf, 1996

⁴ Ainsi que d'ailleurs la rédaction de votre décision précitée de Section 22 décembre 1967, **Ministre des finances et des affaires économiques c/Alban**, Rec. p 529 pourrait le laisser penser – « cdt que le syndicat..., bien qu'il n'ait pas été partie à l'instance qui a donné lieu à l'arrêt de sursis de la Cour d'appel de Paris...avait intérêt à ce que... »

s'est borné à « prendre acte » de l'intervention de l'association, sans se prononcer sur sa recevabilité ; il ne nous semble donc pas que vous puissiez en déduire que l'association avait la qualité d'intervenante devant ce tribunal et en tirer des conséquences devant vous.

Quant à la question de la qualité du représentant de l'association pour intervenir, nous relevons que l'article X des statuts de l'association prévoit que l'administration de l'association est confiée à un conseil d'administration. Dans un avis n° 271-13 du 28 mars 1957⁵, l'assemblée générale du Conseil d'Etat a interprété le mot « administration » figurant dans le statut type des associations diocésaines comme valant tant pour l'administration des biens de l'association que pour l'administration de l'association elle-même, ce terme ayant ainsi une portée très générale. Or figurent au dossier deux délibérations du conseil d'administration de l'association, l'une en date du 26 mai 2010 mandatant le président pour intervenir devant le Conseil d'Etat et Me Barthelemy pour l'assister, l'autre en date du 7 mars 2011, réitérant le précédent mandat. Si M. D. a contesté l'authenticité du procès-verbal attestant de la première délibération, il n'a pas fait de même du second dont rien ne permet de penser qu'il serait irrégulier. Dans ces conditions, vous ne pourrez que retenir que le président a bien été mandaté par le conseil d'administration pour intervenir devant vous (CE, 22 octobre 1965, **Demoiselle Boissière**, Rec p 547, pour le contrôle par le juge administratif de la validité d'un mandat habilitant une personne à agir au nom d'un organisme).

Partant, l'intervention de l'association diocésaine d'Auch nous paraît recevable.

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 Odent⁶.

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'édition 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

⁵ Reproduit page 322- dans Liberté religieuse et régime des cultes en droit français, textes, pratique administrative, jurisprudence, Bernard Jeuffroy et François Tricard (ss.dir), les éditions du cerf, 1996

⁶ Cf. p 1776 de son cours de contentieux administratif

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 préside à leur affiliation. Et si on suivait l'intervenante, alors toutes les caisses de sécurité sociale pourrait 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.