



N° U1314030

Décision attaquée : 30/01/2013 de la cour d'appel de Rennes

Monsieur Jean-Pierre Mouton

C/

Caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes

Rapporteur : Christian Cadiot

RAPPORT

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

1 - Rappel des faits et de la procédure

M. Jean-Pierre Mouton, qui a été postulant du 1^{er} septembre 1969 au 31 août 1970 puis novice du 1^{er} septembre 1970 au 24 juin 1972, date de ses premiers voeux au sein de la congrégation des Frères du Sacré-Coeur dans laquelle il est resté jusqu'au 13 avril 1987, est devenu à nouveau postulant à compter du 1^{er} septembre 1991, puis novice à compter du 10 février 1992 jusqu'au 10 février 1994, date de ses premiers voeux monastiques au sein de la communauté de l'abbaye du Mont Saint-Michel qu'il a quittée le 31 août 1998.

La caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes (Cavimac) ayant refusé de prendre en compte pour ses droits à la retraite 21 trimestres accomplis en qualité de postulant ou de novice au sein des deux institutions religieuses, il a saisi le tribunal des affaires de sécurité sociale d'Ille-et-Vilaine qui a accueilli son recours par jugement du 30 septembre 2011.

Statuant par arrêt du 30 janvier 2013 sur les appels de la congrégation des Frères du Sacré-Coeur et de la Cavimac, la cour de Rennes a confirmé le jugement quant à la validation de la période du 1^{er} septembre 1969 au 24 juin 1972 mais, faisant application des articles L. 382-29-1 du code de la sécurité sociale et 87 II de la loi n°2011-1906 du 21 décembre 2011, l'a infirmé quant à la période du 1^{er} septembre 1991 au 31 mars 1994 et a débouté l'intéressé de sa demande de validation de 9 trimestres accomplis en qualité de postulant puis de novice au sein de la communauté de l'abbaye du Mont Saint-Michel.

M. Mouton a frappé cet arrêt de pourvoi le 13 mars 2013 à l'encontre de la Cavimac et de la congrégation des Frères du Sacré-Coeur.

Le 15 juillet 2013, il s'est désisté du pourvoi à l'égard de la congrégation des Frères du Sacré-Coeur et a déposé, d'une part, un mémoire ampliatif, d'autre part, un mémoire spécial contenant une question prioritaire de constitutionnalité. Ces trois actes ont été signifiés le jour même à la Cavimac.

Celle-ci a présenté le 2 août 2013 des observations en réponse à la question prioritaire de constitutionnalité notifiées à la partie adverse le jour même de leur dépôt.

La procédure apparaît ainsi régulière.

2 - Formulation de la question de constitutionnalité

1°/ *L'article L. 382-29-1 du code de la sécurité sociale porte-t-il atteinte au principe constitutionnel d'égalité proclamé par l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme, et en particulier au principe d'égalité devant la loi qui découle de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ?*

2°/ *L'article L. 382-29-1 du code de la sécurité sociale porte-t-il atteinte au principe de laïcité ?*

3°/ *L'article L. 382-29-1 du code de la sécurité sociale porte-t-il atteinte au principe de séparation des pouvoirs et notamment à l'exigence de respect du caractère spécifique des fonctions juridictionnelles, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement ?*

4°/ *L'article L. 382-29-1 du code de la sécurité sociale porte-t-il atteinte au droit à la protection sociale proclamé par l'article alinéa 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ?*

5°/ *L'article L. 382-29-1 du code de la sécurité sociale n'est-il pas inconstitutionnel comme procédant d'un cavalier législatif, un cavalier social plus précisément ?*

3 - Texte mis en cause par la question et historique de l'évolution du régime de retraite des religieux

La loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les français avait pour objectif une généralisation des assurances sociales avant le 1^{er} janvier 1978.

Étaient, notamment, concernés les ministres des cultes et les autres religieux dont la plupart ne bénéficiaient pas alors d'un régime de sécurité sociale obligatoire.

La loi n° 78-4, propre aux assurances sociales des ministres des cultes et des membres des congrégations et collectivités religieuses, adoptée le 2 janvier 1978, a prévu que les intéressés relevaient du régime général de sécurité sociale pour l'assurance maladie et maternité, moyennant certaines modalités dérogatoires.

S'agissant du régime d'assurance vieillesse, la loi a été complétée par le décret n°79-607 du 3 juillet 1979 dont l'article 42 prévoyait la prise en compte, sans conditions particulières de

cotisations, pour l'ouverture du droit à pension et le calcul de cette pension, des périodes trimestrielles d'activité antérieures au 1^{er} janvier 1979 en qualité de ministre d'un culte ou de membre d'une congrégation ou collectivité religieuse, l'équilibre financier des nouveaux régimes de prévoyance étant conforté par l'absorption des actifs des régimes de prévoyance associatifs antérieurs spécifiques au culte catholique romain dépourvus de caractère obligatoire dénommés Caisse d'allocation aux prêtres âgés (C.A.P.A.) et Entraide des missions et instituts (E.M.I.), la protection sociale des ministres des cultes et des membres des congrégations et collectivités religieuses étant gérée par deux organismes distincts, la Caisse mutuelle d'assurance maladie des cultes (CA.M.A.C.) et la Caisse mutuelle d'assurance vieillesse des cultes (CA.V.I.C.).

Concernant le clergé séculier, le dispositif privé en place jusqu'au 1^{er} janvier 1979, était alimenté par une cotisation versée par les associations diocésaines (315 francs par prêtre en 1972). L'allocation servie en contrepartie aux retraités à partir de l'âge de 70 ans n'excédait pas 1 500 francs par mois en 1972, montant qualifié de "modeste" par les autorités ecclésiastiques elles-mêmes.

À l'occasion de la refonte du code de la sécurité sociale (décret n° 85-1353 du 17 décembre 1985), les dispositions relatives aux régimes d'assurance vieillesse et invalidité des ministres des cultes et des membres des congrégations et collectivités religieuses ont été insérées dans le chapitre 1^{er} du titre II (régimes divers de non-salariés et assimilés) du livre VII (régimes divers – dispositions diverses).

La loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 a procédé à l'intégration financière du régime d'assurance vieillesse au régime général à compter du 1^{er} janvier 1999. La loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001 de financement de la sécurité sociale pour 2002 a poursuivi les mesures d'alignement du régime maladie des cultes sur celui du régime général en ce qui concerne l'assiette et les taux de cotisations. Dans ce souci d'alignement, il a été créé un régime d'invalidité calqué sur celui du régime général financé par une cotisation fondue dans la cotisation maladie et non plus par un fonds particulier rattaché à la vieillesse.

La loi du 27 juillet 1999 a également mis fin, à compter du 1^{er} janvier 2000, aux activités de la CAMAC et de la CAMAVIC qui sont désormais exercées par un organisme unique de sécurité sociale à compétence nationale, dénommé Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC).

L'article 75 de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006 a :

- parachevé l'évolution engagée par la loi du 27 juillet 1999 en intégrant juridiquement le régime d'assurance vieillesse des cultes au sein du régime général ;
- prévu, dans un dessein d'amélioration de leurs droits qui demeuraient très faibles, l'affiliation à une institution de retraite complémentaire des ministres des cultes et membres des collectivités et congrégations religieuses qui perçoivent un revenu d'activité ;

- procédé au transfert dans le Livre III des dispositions du Livre VII, Titre II, relatives à l'organisation de la CAVIMAC et à l'assurance vieillesse de sorte que toutes les dispositions régissant le régime des cultes sont fixées au Livre III, Titre VIII du code de la sécurité sociale.

Les articles L. 721-15-1, L. 721-2, L. 721-8 relatifs à l'organisation de la CAVIMAC sont devenus respectivement les articles L. 382-16, L. 382-17 et L. 382-18 du code de la sécurité sociale, les articles L. 721-3, L. 721-5, L. 721-6, L. 721-7, L. 721-8 et L. 721-15 relatifs à l'assurance vieillesse, respectivement les articles L. 382-25, L. 382-26, L. 382-27, L. 382-28, L. 382-29 et L. 382-30 du code de la sécurité sociale tandis que le chapitre 1^{er} du Titre II du Livre VII est abrogé.

Les articles L. 381-12 alinéa 1, L. 381-12, alinéas 2 à 6, L. 381-14, L. 381-15, L. 381-17, L. 381-18 et L. 381-18-1 sont devenus respectivement les articles L. 382-15, L. 382-21, L. 382-19, L. 382-20, L. 382-22, L. 382-23 et L. 382-24 du code de la sécurité sociale et la section 4 du Titre VIII du Livre III est abrogée.

Au terme de ces modifications, la protection des ministres des cultes est désormais fixée, pour l'assurance vieillesse, par les articles L. 382-25, L. 382-26, L. 382-27, L. 382-28, L. 382-29, L. 382-30 créés par la loi du 19 décembre 2005 tandis que les dispositions relatives à l'organisation de la CAVIMAC sont fixées aux articles L. 382-15, L. 382-16, L. 382-17, L. 382-18, L. 382-19 et L. 382-20.

La CAVIMAC, dans une circulaire n°17/2006 du 19 juillet 2006, a décidé, en excluant expressément cette mesure de tout caractère rétroactif, d'affilier au régime des cultes, à compter du 1^{er} juillet 2006, les «novices et séminaristes», pour répondre au nouveau contexte socio-économique de notre époque car constatant l'entrée de plus en plus tardive des personnes dans la vie religieuse et l'allongement de la durée de cotisation pour percevoir une retraite à taux plein, les autorités du culte catholique ont décidé, par esprit de solidarité, d'avancer la date de l'affiliation au début de la période de noviciat ou de séminaire à compter du 1^{er} juillet 2006 sachant que cette affiliation donne lieu pour les personnes considérées au versement de cotisations sont à la caisse au régime d'assurance contre le risque vieillesse ce qui n'était pas le cas auparavant.

La 2^{ème} chambre civile s'est prononcée sur l'affiliation au titre des périodes de noviciat antérieures au 1^{er} juillet 2006 par plusieurs arrêts du 22 octobre 2009 (pourvois n° 08-13.656 à 08-13.660) dont un publié au Bulletin, II, n° 252 avec le sommaire suivant :

"Il relève de l'office du juge judiciaire de se prononcer sur l'assujettissement aux régimes de sécurité sociale.

Dès lors, c'est sans excès de pouvoir et sans méconnaître les dispositions des articles 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 et 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qu'une cour d'appel, qui n'était pas tenue de se référer aux statuts de la

congrégation concernée, a pu décider que la période de noviciat accomplie par une personne devait être prise en compte dans le calcul de ses droits à pension de retraite.

Il ne peut être fait grief à une cour d'appel de ne pas avoir fait application du règlement intérieur de la caisse d'assurance vieillesse car les conditions de l'assujettissement au régime de sécurité sociale des ministres des cultes et des membres des congrégations et collectivités religieuses découlent exclusivement des dispositions de l'article L. 721-1 du code de la sécurité sociale."

Dans la ligne de cette jurisprudence elle a rendu le 20 janvier 2012 une série de six arrêts (pourvois n° 10-24.604 à 10-24.606, 10-24.615, 10-24.874 et 10-26.845) concernant des postulantes, des novices et des séminaristes, qui approuve des cours d'appel ayant décidé leur affiliation par une appréciation souveraine de la valeur et la portée des éléments de preuve en caractérisant au fond l'engagement religieux de l'intéressée, mais censure l'une d'elles qui s'est déterminée par des motifs insuffisants à caractériser un 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 (pourvoi n° 10-24.605).

Ces décisions ont induit une réaction du législateur qui a créé dans le code de la sécurité sociale, par l'article art. 87 (V) de la loi n° 2011-1906 de financement de la sécurité sociale pour 2012, un article L. 382-29-1 prévoyant une assimilation des périodes de noviciat ou de grand séminaire aux années d'études supérieures, les soumettant ainsi à des conditions de cotisations ou de rachat que l'article 87 II de la même loi rend applicable aux pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2012 :

Sont prises en compte pour l'application de l'article L. 351-14-1, dans les mêmes conditions que les périodes définies au 1^o du même article, les périodes de formation accomplies au sein de congrégations ou de collectivités religieuses ou dans des établissements de formation des ministres du culte qui précèdent l'obtention du statut défini à l'article L. 382-15 entraînant affiliation au régime des cultes.

Tel est le texte argué d'inconstitutionnalité.

On rappellera également ci-après les termes de l'article L. 351-14-1 auquel il renvoie :

Sont également prises en compte par le régime général de sécurité sociale, pour l'assurance vieillesse, sous réserve du versement de cotisations fixées dans des conditions définies par décret garantissant la neutralité actuarielle et dans la limite totale de douze trimestres d'assurance :

1^o Les périodes d'études accomplies dans les établissements, écoles et classes mentionnés à l'article L. 381-4 et n'ayant pas donné lieu à affiliation à un régime d'assurance vieillesse lorsque le régime général est le premier régime d'affiliation à l'assurance vieillesse après lesdites études ; ces périodes d'études doivent avoir donné lieu à l'obtention d'un diplôme, l'admission dans les grandes écoles et classes du second degré préparatoires à ces écoles étant assimilée à l'obtention d'un diplôme ; les périodes d'études ayant permis l'obtention d'un diplôme équivalent délivré par un Etat membre de l'Union européenne peuvent également être prises en compte ;

2^o...

4 - Discussion des conditions requises pour transmission

1) La disposition contestée est-elle applicable au litige ou à la procédure, ou constitue-t-elle le fondement des poursuites ?

L'infirmation partielle par la cour d'appel de la décision de première instance est fondée sur la disposition contestée.

2) Cette disposition n'a-t-elle pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ?

La loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012 a fait l'objet d'une déclaration de conformité (n°2011-642 DC du 15 décembre 2011) par le Conseil constitutionnel mais l'article 87 ne fait pas partie des articles spécialement examinés par cette décision.

S'il a déclaré contraires à la Constitution les mots : « ainsi qu'aux organes juridictionnels mentionnés dans la Constitution » figurant au 2^e du paragraphe I de l'article 41 et les articles 46, 50, 51, 64, 69, 111 et 113, le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et il n'apparaît pas du tableau publié par le Conseil que l'article 87 ait fait l'objet d'un examen ultérieur.

3) La question est-elle nouvelle ?

Le critère de nouveauté, tel qu'éclairé par la décision du Conseil constitutionnel du 3 décembre 2009 (2009-595 DC) sur la loi organique n°2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution ne résulte pas du seul fait que la disposition contestée n'a pas déjà été examinée par la Conseil constitutionnel.

Dans le considérant 21 de cette déclaration de conformité, le juge constitutionnel, a précisé l'usage du critère de *question nouvelle* dans les termes suivants :
“le législateur organique a entendu, par l'ajout de ce critère, imposer que le Conseil constitutionnel soit saisi de l'interprétation de toute disposition constitutionnelle dont il n'a pas encore eu l'occasion de faire application ; que, dans les autres cas, il a entendu permettre au Conseil d'État et à la Cour de cassation d'apprécier l'intérêt de saisir le Conseil constitutionnel en fonction de ce critère alternatif ; que, dès lors, une question prioritaire de constitutionnalité ne peut être nouvelle au sens de ces dispositions au seul motif que la disposition législative contestée n'a pas déjà été examinée par le Conseil constitutionnel.”

Le Conseil constitutionnel ayant déjà eu, à de nombreuses reprises, l'occasion de faire application des principes constitutionnels invoqués en l'espèce il s'agit donc d'une saisine ressortissant à l'appréciation de la Cour.

4) La question n'est-elle pas dépourvue de caractère sérieux ?

La question est articulée en cinq branches qui invoquent chacune une atteinte à un principe constitutionnel distinct.

1^{ère} branche : atteinte au principe d'égalité

Le Conseil constitutionnel rappelle itérativement la définition donnée dans le considérant 14 de sa décision 2012-662 DC du 29 décembre 2012 (loi de finances pour 2013), considérant dont les sources se retrouvent dans moult décisions antérieures :

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que 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 ; qu'il n'en résulte pas pour autant que le principe d'égalité oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ;

Il s'en infère que le principe constitutionnel d'égalité ne contraint pas le législateur à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes et n'est enfreint qu'autant que la loi critiquée a pour effet de soumettre à un traitement différent des personnes placées dans une situation identique sans que cette différence de traitement ne soit justifiée par des raisons d'intérêt général et en rapport direct avec l'objet de cette loi.

Quelques illustrations :

Décision n°2012-259 QPC «statut civil de droit local des musulmans d'Algérie et citoyenneté française», considérant 5 :

Considérant que le principe d'égalité n'imposait ni que des personnes bénéficiant de droits politiques identiques soient soumises au même statut civil ni qu'elles soient soumises aux mêmes règles concernant la conservation de la nationalité française ; que les dispositions contestées n'ont pas pour effet de soumettre à un traitement différent des personnes placées dans une situation identique ; qu'il résulte de ce qui précède que le législateur n'a pas porté atteinte au principe d'égalité devant la loi ;

Décision n°2010-1 QPC «cristallisation des pensions», considérant10 :

Considérant que l'abrogation de l'article 26 de la loi du 3 août 1981 et de l'article 68 de la loi du 30 décembre 2002 a pour effet d'exclure les ressortissants algériens du champ des dispositions de l'article 100 de la loi du 21 décembre 2006 ; qu'il en résulte une différence de traitement fondée sur la nationalité entre les titulaires de pensions militaires d'invalidité et des retraites du combattant selon qu'ils sont ressortissants algériens ou ressortissants des autres pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France ; que cette différence est injustifiée au regard de l'objet

de la loi qui vise à rétablir l'égalité entre les prestations versées aux anciens combattants qu'ils soient français ou étrangers ; que, par voie de conséquence, l'article 100 de la loi du 21 décembre 2006 doit également être déclaré contraire au principe d'égalité.

2^{ème} branche : atteinte au principe de laïcité

Après avoir rappelé dans sa décision n°2004-505 DC du 19 novembre 2004 (Traité établissant une Constitution pour l'Europe, considérant 18) que la Cour européenne des droits de l'homme laisse aux États une large marge d'appréciation pour définir les mesures les plus appropriées, compte tenu de leurs traditions nationales, afin de concilier la liberté de culte avec le principe de laïcité, le Conseil constitutionnel a précisé la portée de l'article 1^{er} de la Constitution de 1958, qui énonce « *La France est une République laïque* » en retenant que ces dispositions « *interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers* ».

Récemment appelé à statuer sur le salariat des cultes en Alsace-Lorraine (décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013) il a retenu (considérant 6) que « *la Constitution n'a pas pour autant entendu remettre en cause les dispositions législatives ou réglementaires particulières applicables dans plusieurs parties du territoire de la République lors de l'entrée en vigueur de la Constitution et relatives à l'organisation de certains cultes et, notamment, à la rémunération de ministres du culte* ».

L'objectif de généralisation des assurances sociales à tous les français poursuivi par la loi n°74-1094 du 24 décembre 1974 et, en matière de cultes, par celle du 27 juillet 1999 (n° 99-641) s'inscrit donc dans une logique laïque d'extension de la protection sociale.

Le mémoire spécial soutient qu'en faisant peser sur les novices et les séminaristes la charge de leurs cotisations de prévoyance, les dispositions légales critiquées échappent à cette logique et sont assimilables à des subventions déguisées, l'État renonçant à faire valoir les arriérés de cotisations dont sont redevables les congrégations et diocèses.

Le mémoire en défense répond (page 4 *in fine*) que « *les congrégations et séminaires ne sont pas les employeurs des novices et séminaristes, et il ne pèse sur eux – a priori – aucune obligation de cotiser pour la retraite, même si la loi a créé une contribution pesant sur eux* ».

3^{ème} branche : atteinte au principe de séparation des pouvoirs

Le Conseil constitutionnel rappelle de longue date que le principe d'indépendance est « indissociable de l'exercice de fonction juridique » (décision n°92-305 DC du 21 février 1992, considérant 64) ou « *juridictionnelle* » (décision, n°2002 461 DC du 29 août 2002, considérants 12 et 15, loi d'orientation et de programmation pour la justice (juges de proximité);

Le principe d'indépendance relève, pour les juges non professionnels, de l'article 16 de la Déclaration de 1789 (décision n° 2003-466 DC du 20 février 2003, considérant 23), et pour les magistrats judiciaires de l'article 64 de la Constitution (décision n°80-119 DC du 22 juillet 1980, considérant 6, loi portant validation d'actes administratifs).

Aux termes de la jurisprudence constitutionnelle, ce principe d'indépendance recouvre trois exigences.

La première est la séparation des autorités chargées de l'action publique des autorités de jugement (décision n°95-360 DC du 2 février 1995, considérant 5, loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative).

La deuxième, applicable aux seules juridictions pénales compétentes pour prononcer des peines d'emprisonnement, est fondée sur l'article 66 de la Constitution postule que seule l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, puisse prononcer des peines d'emprisonnement. En cas de présence d'assesseurs non magistrats professionnels, les magistrats professionnels doivent demeurer majoritaires dans la formation (décision n°2004-510 DC du 20 janvier 2005, considérants 16 et 17).

La troisième concerne la présence de fonctionnaires, ou plus largement d'agents publics subordonnés à des supérieurs hiérarchiques, au sein des juridictions. Ainsi est-il jugé que la présence, au sein d'une juridiction répressive compétente pour prononcer des peines privatives de liberté, de fonctionnaires ou de militaires en fonction dans leur emploi et, par conséquent, soumis à l'autorité hiérarchique du gouvernement, n'est pas conforme à l'exigence d'indépendance (décision n°2010-10 QPC du 2 juillet 2010, considérant 3, sur les tribunaux maritimes commerciaux).

Mais le Conseil constitutionnel retient, notamment en matière de droits sociaux (décision n° 2011-123 QPC du 29 avril 2011, «Conditions d'octroi de l'allocation aux adultes handicapés», considérant 3) qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions et qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles, la seule limite à l'exercice de ce pouvoir étant de ne pas priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel.

Le législateur peut donc toujours intervenir pour donner à un fait juridique une qualification différente de celle retenue par une juridiction, la seule limite étant de ne porter atteinte ni à la chose déjà jugée, laquelle est par définition un cas d'espèce les arrêts de règlement étant prohibés, ni aux droits acquis avant son entrée en vigueur, point qui ne résulte pas de la

constitution, une loi pouvant toujours être déclarée expressément rétroactive, mais de la protection conventionnelle européenne des personnes et des biens.

Com., 9 juin 2009, pourvoi n° 08-12.904, Bull., IV, n°76 :

Si la loi nouvelle s'applique immédiatement aux effets à venir des situations juridiques non contractuelles en cours au moment où elle entre en vigueur, elle ne peut remettre en cause la validité d'une situation régulièrement constituée à cette date.

Civ. 2^{ème}, 4 février 2010, pourvoi n° 08-22.011, Bull., II, n°26 : application du principe aux droits des cotisants à une pension de retraite.

On rappellera qu'en matière de retraites, les droits ne sont définitivement acquis qu'à la liquidation de la pension selon la jurisprudence (Soc., 23 novembre 1999, pourvois n° 97-18.980, 97-19.055, 97-20.248, 97-21.053, 97-21.393, Bull. V, n° 453 ; Soc., 31 octobre 2000, pourvoi n° 99-11.258, Bull., V, n°361 ; Civ. 2^{ème}, 8 novembre 2006, p. n°05-13.764) ;

Il semble toutefois que le Conseil constitutionnel ait considéré qu'aucune règle constitutionnelle ne garantissait « l'intangibilité des droits à retraite liquidés » (décision n° 94-348 DC du 3 août 1994, « Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés »).

4^{ème} branche : atteinte au droit à la protection sociale

Le Conseil constitutionnel examine l'accès aux droits sociaux sur le fondement du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 :

10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

Ce texte est évoqué par la décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, considérant 11, dans laquelle le Conseil se prononce avec une réserve d'interprétation sur la compatibilité du mécanisme d'indemnisation des accidents du travail avec les règles constitutionnelles (la décision 2011-127 QPC du 22 septembre 2011 relative aux actions des marins en reconnaissance d'une faute inexcusable de l'armateur fonde en revanche les réserves d'interprétation prononcées sur le principe de responsabilité).

L'assimilation du séminariste ou du novice à un étudiant que soutenait par la CAVIMAC et les institutions du culte catholique lors des instances judiciaires avait été écartée par la Cour de cassation au constat de différences majeures chez le séminariste ou le novice (règles de vie contraignantes et communautaires, engagement religieux de l'intéressée et activité essentiellement exercée au service de sa religion) auxquelles on pourrait ajouter l'absence de

formation "diplomante" mais, ainsi qu'il a été rappelé dans la discussion sur la 1^{ère} branche, le principe constitutionnel d'égalité ne constraint cependant pas le législateur à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes.

Alors que la jurisprudence retenait que les séminaristes et les novices avaient embrassé l'état religieux, laissant ainsi la charge des cotisations aux diocèses ou aux communautés pour ceux d'entre eux qui étaient entrés avant le 1^{er} juillet 2006, tandis qu'après cette date les autorités du culte catholique avaient spontanément décidé de les affilier, au constat de l'entrée de plus en plus tardive des personnes dans la vie religieuse et de l'allongement de la durée de cotisation pour percevoir une retraite à taux plein, parachevant ainsi la logique de généralisation de la protection sociale issue des lois n° 99-641 du 27 juillet 1999 et n° 2005-1579 du 19 décembre 2005, l'introduction de l'article L. 382-29-1 dans le code de la sécurité sociale amoindrit désormais la protection sociale des séminaristes et des novices au regard de l'assurance vieillesse, ou, à tout le moins, leur en transfère la charge, faisant régresser cette protection sociale en-deçà même de ce que les autorités religieuses avaient concédé à compter du 1^{er} juillet 2006.

Il appartiendra à la Cour de cassation de se prononcer sur un renvoi ou non de la question devant le Conseil constitutionnel qui ne sanctionne une réduction du droit à la protection sociale qu'autant qu'elle lui apparaît disproportionnée.

5^{ème} branche : méconnaissance de la procédure d'adoption d'une loi

Le Conseil constitutionnel retient qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle (décision n°2011-642 DC du 15 décembre 2011, considérant 3) ;

C'est sur ce fondement que par le considérant 11 de la même décision il a écarté certains articles du texte destiné à devenir la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012 en retenant que «ces dispositions n'ont pas d'effet ou ont un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement ; que, par suite, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale».

En revanche, le grief tiré de la méconnaissance de la procédure d'adoption d'une loi ne peut être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution (décision n°2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, considérant 7).

5 - Orientation proposée : FR

Nombre de projet(s) préparé(s) : 1

Demande au titre de l'article 700 du code de procédure civile :

- M. Jean-Pierre Mouton : aucune au titre de la QPC.
- Caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes : 2 300 €.



N° 3869

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 octobre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE
PROJET DE LOI de financement de la sécurité sociale pour 2012 (n° 3790)

TOME IV

ASSURANCE VIEILLESSE

PAR M. DENIS JACQUAT,

Député.

Les commentaires et les débats en commission sur les articles 1 à 5, 8, 10 à 32, 62 à 68 figurent dans le rapport de M. Yves Bur, sur les recettes et l'équilibre général (n° 3869, tome I).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles 6, 7, 9, 33 à 36, 39 à 48 et 53 à 56 figurent dans le rapport de M. Jean-Pierre Door, sur l'assurance maladie et les accidents du travail (n° 3869, tome II).

Les débats en commission sur les articles 37 et 38 figurent dans le rapport de Mme Bérengère Poletti sur le secteur médico-social (n° 3869, tome III).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles 49 à 52, 60 et 61 figurent dans le rapport de M. Denis Jacquot, sur l'assurance vieillesse (n° 3869, tome IV).

Les commentaires et les débats en commission sur les articles 57 à 59 figurent dans le rapport de Mme Martine Pinville, sur la famille (n° 3869, tome V).

Le tableau comparatif et l'annexe consacrée aux amendements examinés en commission figurent dans le fascicule n° 3869, tome VI.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
I. LA SITUATION FINANCIÈRE DES RÉGIMES DE RETRAITE EST EN VOIE DE REDRESSEMENT GRÂCE À LA RÉFORME DE 2010.....	9
A. L'AMÉLIORATION DES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL, CONFORME AUX PROJECTIONS FINANCIÈRES RÉALISÉES EN 2010.....	9
1. Un déficit record en 2010	10
a) <i>La progression des charges ralentit.....</i>	10
b) <i>La progression des produits est inférieure à celle des charges.....</i>	11
2. Une légère inflexion en 2011	12
a) <i>Une progression accélérée des charges.....</i>	12
b) <i>Des produits en très forte augmentation.....</i>	13
3. L'impact de la réforme de 2010 prend de l'ampleur en 2012.....	14
a) <i>Un ralentissement de la croissance des charges.....</i>	14
b) <i>La progression des produits se stabilise 2012.....</i>	15
B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE CONNAÎT TOUJOURS UN DÉFICIT IMPORTANT.....	16
1. Une situation lourdement déficitaire en 2010	16
2. De nouvelles recettes permettent la prise en charge du minimum contributif à partir de 2011	18
3. Le retour à l'équilibre du Fonds de solidarité vieillesse à l'horizon 2018.....	20
C. LES NOUVELLES MISSIONS DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES.....	20
1. La mobilisation du Fonds de réserve pour les retraites au profit de la CADES.....	21
2. La situation financière du fonds	21

II.- BILAN DES AUTRES MESURES MISES EN ŒUVRE PENDANT LA LÉGISLATURE EN MATIÈRE DE RETRAITES	23
A. LES MESURES DE REVALORISATION DES PETITES PENSIONS.....	23
1. La revalorisation du minimum vieillesse.....	23
2. La revalorisation des pensions de certaines catégories.....	24
a) <i>La majoration progressive des petites pensions agricoles</i>	24
b) <i>La validation de trimestres supplémentaires au bénéfice des commerçants et artisans</i>	25
3. La nécessité d'améliorer les pensions de réversion.....	25
B. LES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES SENIORS	27
1. Les accords et plans d'action en faveur de l'emploi des seniors.....	27
2. Les dispositifs d'incitation à travailler plus longtemps	28
a) <i>La surcote</i>	28
b) <i>La libéralisation du cumul emploi retraite</i>	29
c) <i>Le cumul emploi invalidité</i>	30
3. La retraite choisie	30
a) <i>L'assouplissement des limites d'âge dans la fonction publique</i>	30
b) <i>L'encadrement strict de la mise à la retraite d'office</i>	31
4. La mise en œuvre du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010	31
5. L'augmentation du taux d'emploi des seniors	32
EXAMEN DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À L'ASSURANCE VIEILLESSE	39
Section 2 : Dispositions relatives aux dépenses d'assurance vieillesse	39
Article 49 (articles L. 351-3 et L. 634-2 du code de la sécurité sociale et article L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime) : Amélioration du droit à la retraite des sportifs de haut niveau.....	39
Article 50 (article L. 14 du code des pensions civiles et militaires, articles L. 351-1-2, L. 643-3 et L. 723-10-1 du code de la sécurité sociale, article L. 732-25-1 du code rural et de la pêche maritime) : Exclusion des bonifications « métier » de la durée d'assurance prise en compte pour l'accès des fonctionnaires à la surcote.....	44
Article 51 (article L. 382-29-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale) : Rachat des périodes de formation à la vie religieuse au régime des cultes.....	48
Après l'article 51	53
Article additionnel après l'article 51 (article L. 732-39 du code rural et de la pêche maritime) : Assouplissement du cumul emploi-retraite pour les conjoints et les aides familiaux en agriculture	58

<i>Article additionnel après l'article 51</i> (article L. 634-3-3 du code de la sécurité sociale) : Extension du champ de la retraite anticipée des personnes handicapées pour les travailleurs handicapés du Régime social des indépendants	58
<i>Article additionnel après l'article 51</i> : Rapport sur la retraite anticipée des travailleurs handicapés	59
<i>Article additionnel après l'article 51</i> (article L. 722-17 du code rural et de la pêche maritime) : Suppression de la condition d'âge pour l'affiliation des non salariés agricoles à l'assurance vieillesse volontaire	59
<i>Article additionnel après l'article 51</i> (article L. 732-54-1 du code rural et de la pêche maritime) : Extension de la majoration de la retraite de base aux personnes bénéficiaires du départ anticipé pour pénibilité dans le régime des non salariés agricoles	60
<i>Article 52</i> : Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2012.....	61
<i>Section 5 : Dispositions relatives aux organismes concourant au financement des régimes obligatoires</i>	65
<i>Article 60</i> : Participation du Fonds de solidarité vieillesse au financement du minimum contributif	65
<i>Article 61</i> : Prévision des charges du Fonds de solidarité vieillesse.....	67
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	69

En ce qui concerne le régime général, l'impact annuel est estimé à 0,03 million d'euros en 2013, 0,26 million d'euros en 2014, 4 millions d'euros en 2020, 16 millions d'euros en 2030, 30 millions d'euros en 2040 et plus de 38 millions d'euros en 2050.

L'économie réalisée par le régime des pensions civiles et militaires serait de 2,7 millions d'euros en 2013 et 5,4 millions d'euros en 2014. La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) réaliserait 0,34 million d'euros d'économies en 2013 et 0,7 million d'euros en 2014.

*

La Commission adopte l'amendement rédactionnel AS 399 de M. Denis Jacquat, rapporteur.

Fus-elle adopte l'article 50 modifié.

Article 51

(article L. 382-29-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale)

Rachat des périodes de formation à la vie religieuse au régime des cultes

Le présent article vise à étendre, pour les personnes relevant du régime des ministres des cultes et des membres et congrégations et collectivités religieuses, le dispositif du rachat d'années d'études aux périodes de formation à la vie religieuse (séminaire, noviciat, etc.)

1. Les règles d'affiliation en vigueur dans le régime des cultes

En vertu de la loi n° 78-4 du 2 janvier 1978, le régime d'assurance vieillesse des cultes est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 1979. Ainsi, l'article L. 382-15 du code de la sécurité sociale prévoit l'affiliation au régime général des ministres du culte et des membres des congrégations et collectivités religieuses qui ne relèvent, à titre obligatoire, d'aucun autre régime de base de sécurité sociale.

Tous les ministres du culte et congréganistes ne sont pas affiliés à ce régime. Ainsi, dans certains cultes, les ministres sont affiliés au régime général sur la base d'une assimilation de leur qualité à celle de salariés au sens de la législation de la sécurité sociale. C'est le cas des pasteurs protestants (à l'exception des pasteurs évangéliques) et des ministres du culte israélite pour lesquels des circulaires ministérielles ont confirmé, dès 1947, leur affiliation au régime général⁽¹⁾. À l'inverse, les ministres du culte catholique n'ont jamais été considérés comme des salariés pour l'application de la législation de la sécurité sociale — ce qui a été entériné par la loi n° 50-222 du 19 février 1950 précisant le statut des ministres du culte catholique au regard de la législation sociale (dite « loi Viatte »).

(1) Circulaires ministérielles n°36 du 2 février 1947 et n°331 du 2 décembre 1947.

Les ministres du culte ou congréganistes qui appartiennent à un culte affilié au régime des cultes mais qui exercent une activité professionnelle en plus de leur fonction cultuelle (par exemple dans le cas d'un religieux enseignant) sont affiliés au régime dont relève cette activité professionnelle et non au régime des cultes.

Au 31 juillet 2011, environ 15 000 ministres du culte et religieux cotisent au régime des cultes, pour 56 000 pensionnés, dont plus de 85 % de catholiques, 8 % d'évangéliques, 3,7 % de témoins de Jéhovah, 0,6 % de musulmans, 0,5 % de bouddhistes, 0,4 % d'orthodoxes, 0,1 % d'anglicans, 0,1 % d'hindous et 0,03 % d'arméniens.

L'article L. 382-17 institue la Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC), chargée d'assurer le recouvrement des cotisations et le versement des prestations d'assurance maladie et maternité, vieillesse et invalidité des ministres des cultes. La CAVIMAC est rattachée au régime général pour l'ensemble des risques.

L'article L. 382-25 prévoit que les charges du régime d'assurance vieillesse des cultes sont couvertes par des cotisations à la charge des assurés, assises sur une base forfaitaire⁽¹⁾, des cotisations à la charge des associations, des congrégations ou collectivités religieuses dont relèvent les assurés, assises sur une base forfaitaire⁽²⁾, une contribution du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour les charges relevant de la solidarité nationale et, en tant que de besoin, une contribution de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Ainsi, le régime d'assurance vieillesse des ministres des cultes est financièrement équilibré par la CNAV (comme la plupart des autres régimes).

S'agissant de la période antérieure à 1979, les religieux qui se sont consacrés uniquement à leur ministère peuvent demander une validation gratuite auprès de la CAVIMAC.

La qualité de ministre du culte ou de congrégationiste qui entraîne affiliation au régime est déterminée en conformité avec les règles d'organisation interne de chaque culte affilié à ce régime⁽³⁾, les critères retenus par chacun étant précisés par le règlement intérieur de la CAVIMAC.

(1) Le taux de cotisation est celui en vigueur au régime général sur la base du SMIC.

(2) Idem.

(3) Les cultes affiliés sont les cultes catholique, musulman, orthodoxe, anglican, bouddhiste et évangélique. Les ministres du culte juifs ou protestants qui ont accepté l'adhésion au régime général de la sécurité sociale en 1945 ne sont pas affiliés au régime des cultes.

2. La question de la période de formation à la vie religieuse

C'est le règlement intérieur de la CAVIMAC qui détermine, conformément à l'organisation interne de chaque culte, les critères d'affiliation au régime. L'extension des conditions d'affiliation est donc intervenue par une modification de ce règlement intérieur.

Ainsi, en ce qui concerne les prêtres du culte catholique, le début de la vie religieuse a été fixé à la date de cérémonie de la tonsure jusqu'au 31 décembre 1972⁽¹⁾, puis à la date du diaconat jusqu'au 30 septembre 1998, enfin à la date du premier engagement jusqu'au 30 juin 2006, renvoyant ainsi à des actes définis par le droit canon. Depuis le 1^{er} juillet 2006, l'affiliation à la CAVIMAC débute à compter de la période d'enseignement religieux dans des séminaires précédant le premier engagement. Pour les membres de congrégations reconnues par le culte catholique, le début de la vie religieuse était fixé à la date de prononcé des premiers vœux jusqu'au 1^{er} juillet 2006. Depuis lors, c'est la date d'entrée au noviciat qui marque le début de la vie religieuse.

Les périodes de formation à la vie religieuse accomplies dans des séminaires ou au sein de congrégations avant 2006 ne sont donc pas prises en compte pour le calcul de la retraite des intéressés. Or, ces périodes de formation peuvent être relativement longues (par exemple, la période de formation en séminaire pour les ministres du culte catholique dure au minimum sept ans).

Le dispositif de validation à titre onéreux des périodes d'étude (« rachat d'années d'études ») mis en place par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, applicable à la CAVIMAC dans les mêmes conditions qu'au régime général⁽²⁾, ne permet pas la validation des périodes de formation religieuse : seules les périodes d'études accomplies dans les établissements d'enseignement supérieur, les écoles techniques supérieures, les grandes écoles et classes du second degré préparatoires à ces écoles peuvent faire l'objet d'un rachat⁽³⁾, ce qui exclut les périodes accomplies dans des séminaires ou au sein de collectivités religieuses.

En réalité, le problème ne se pose pas tant pour les personnes qui vivent leur retraite au sein de leur communauté ou congrégation et qui peuvent compter sur la solidarité interne à leur confession religieuse, mais plutôt pour ceux qui quittent les ordres et pour lesquels l'absence de validation de leurs années de formation, outre le fait qu'elle ne donne pas de reconnaissance à une partie de leur parcours, peut poser des problèmes financiers.

Le juge judiciaire s'est prononcé sur la prise en compte de périodes de séminaire ou de noviciat effectuées avant 1979 dans les droits à retraite des

(1) Il convient de préciser que les périodes précédant la création du régime, bien que non soumises à cotisations, ont fait l'objet d'une validation à titre gratuit.

(2) Article L. 382-29 du code de la sécurité sociale.

(3) Articles L. 351-14-1 et L. 381-4 du code de la sécurité sociale.

ministres du culte. Dans plusieurs décisions, notamment un arrêt de la Cour de Cassation du 22 octobre 2009⁽¹⁾, il a considéré que ces périodes de séminaire ou de noviciat avaient été regardées à tort comme ne constituant pas des périodes d'affiliation au régime. Cette jurisprudence conduit, en pratique, à valider gratuitement des périodes de séminaire ou de noviciat accomplies avant 1979, ce qui pose de multiples problèmes :

- cette situation est contraire au principe de contributivité en vertu duquel les droits sont normalement acquis en contrepartie du versement de cotisations ;
- elle met à la charge des assurés du régime général le coût de ces validations, le régime des cultes étant équilibré financièrement par le régime général ;

— elle interroge au regard de l'égalité de traitement entre assurés, puisque les assurés du régime général ne peuvent obtenir la validation de leurs années d'étude qu'à titre onéreux.

Le présent article propose donc d'étendre le dispositif de rachat d'années d'études aux périodes de formation à la vie religieuse.

3. Le dispositif proposé

Le présent article (alinéa 2) crée un article L. 382-29-1 au sein du code de la sécurité sociale qui prévoit que « les périodes de formation, accomplies au sein de congrégations ou de collectivités religieuses ou dans des établissements de formation des ministres du culte, qui précèdent l'obtention du statut défini à l'article L. 382-15 entraînant affiliation au régime des cultes » sont prises en compte pour l'application de l'article L. 351-14-1 relatif au dispositif de rachat d'années d'études.

Les modalités de rachat des périodes de formation religieuse seront identiques à celles du rachat des années d'études : coût actuariellement neutre, possibilité de faire la demande entre 20 ans et 67 ans, possibilité de racheter jusqu'à douze trimestres, tous rachats confondus (années d'études, années incomplètes et années de formation à la vie religieuse). La mesure sera ouverte à l'ensemble des cultes affiliés à la CAVIMAC et les périodes de formation pourront être rachetées qu'elles aient été accomplies dans un établissement dédié (séminaire) ou dans une congrégation ou collectivité religieuse.

Le coût de rachat actuariellement neutre garantit l'absence d'impact à long terme sur les comptes du régime des cultes — et donc du régime général d'assurance vieillesse. En revanche, à court terme, la mesure devrait générer des recettes supplémentaires du fait des rachats et, à moyen et long terme, accroître les dépenses du fait de l'amélioration du montant de pension des intéressés.

(1) Arrêt n° 1607 du 22 octobre 2009 (08-13.656) - Cour de cassation - Deuxième chambre civile.

L'article L. 351-14-1 renvoie à un décret la fixation des cotisations nécessaires à la validation des années d'études. Le décret n° 2010-1737 du 30 décembre 2010 dispose qu'un arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget précise, pour chaque année, le barème des versements applicables aux assurés atteignant au moins 20 ans et moins de 67 ans au cours de cette année. À défaut de publication de cet arrêté avant le 1^{er} janvier d'une année, demeure applicable pour cette année le barème de l'année précédente. Actuellement, c'est l'arrêté du 18 décembre 2009 qui s'applique.

L'impact financier dépendra du nombre de personnes qui opteront pour cette faculté. Le Gouvernement a retenu deux hypothèses. Dans l'hypothèse basse de 50 assurés effectuant chaque année une demande de rachat pour un nombre moyen de cinq trimestres rachetés (ce qui correspond au nombre moyen de trimestres rachetés au régime général), le gain annuel de cotisations supplémentaires pour le régime serait de 400 000 euros, ce qui représente 1 % des cotisations vieillesse recouvrées par le régime en 2010. Avec une hypothèse haute de 150 demandes par an, le gain s'élèverait à 1 million d'euros, soit 3 % des cotisations vieillesse du régime.

Le coût pour chaque demandeur dépendra de l'âge auquel il fait sa demande de rachat. Il dépendra également du choix, laissé au demandeur, de racheter soit uniquement pour atténuer la décote (rachat dit « taux seul »), soit à la fois pour atténuer la décote et améliorer sa durée d'assurance dans le régime (rachat dit « taux et proratisation »). L'étude d'impact présente les exemples suivants :

- un ministre du culte âgé de 30 ans devra verser 961 euros pour racheter un trimestre de formation uniquement pour atténuer la décote et 1424 euros s'il souhaite racheter ce trimestre à la fois pour atténuer la décote et améliorer sa durée d'assurance dans le régime ;
- un ministre du culte âgé de 50 ans devra verser 1 690 euros pour racheter un trimestre uniquement pour le taux et 2 505 euros pour le taux et la proratisation.

L'alinéa 3 du présent article prévoit une entrée en vigueur dès le 1^{er} janvier 2012. En effet, la mesure consistant à étendre le champ d'application d'un dispositif déjà applicable, elle ne nécessite pas de délais de mise en œuvre particuliers.

*

La Commission adopte l'amendement rédactionnel AS 400 de M. Denis Jacquat, rapporteur.

Puis elle adopte l'article 51 modifié.



2^{me} CHAMBRE CIVILE

29 avril 2014

Pourvois N° U13-14030 et N13-14.990

Décision attaquée : 30/01/2013 de la cour d'appel de Rennes

1-Monsieur Jean-Pierre Mouton C/ CAVIMAC

2-CAVIMAC C/ Monsieur Jean-Pierre Mouton

REJET
CASSATION

Rapporteur : Christian Cadot
Avocat général: B de Beaupuis

*Avis de l'avocat général
(Commun aux deux pourvois)*

En septembre 1969, Monsieur Mouton intégrait la Congrégation des Frères du Sacré Coeur, où postulant, puis novice jusqu'en juin 1972, il prononçait des voeux temporaires. En avril 1987 il quittait cette communauté, revenant à l'état laïc. En 1991 il entrait à nouveau dans une communauté religieuse, celle de l'Abbaye du Mont Saint-Michel comme postulant puis novice jusqu'en février 1994, où il prononçait ses voeux, mais quittait en août 1998.

Au moment de liquider sa retraite, la Cavimac lui a refusé la validation de ses trimestres de postulat et de noviciat, faute de leur rachat dans les conditions prévues à l'article L382-29-1 du code de la sécurité sociale, s'appliquant aux retraites non liquidées au 1^{er} janvier 2012.

L'arrêt attaqué a confirmé le jugement entrepris qui a validé la période de septembre 1969 à juin 1972, mais a débouté M. Mouton de sa demande de validation à titre gratuit de 9 trimestres de postulat et noviciat pour la période de septembre 1991 à mars 1994.

Le pourvoi formé par M. Mouton reproche à l'arrêt attaqué de l'avoir débouté de sa demande de validation de 9 trimestres au titre de la période du 1er septembre 1991 au 31 mars 1994 ainsi que de sa demande de dommages et intérêts, aux motifs qu'il ne remplissait pas les conditions de rachat de trimestres de cotisation conformément à l'article L382-29-1 du code de la sécurité sociale et sans examiner s'il ne répondait pas aux critères posés par la jurisprudence de la cour de cassation (Civ 2 2009).

Il est soutenu que l'article L382-29-1 du code de la sécurité sociale organise une "faculté" de rachat des trimestres de noviciat et de postulat, qui laisserait subsister leur validation en fonction des conditions élaborées par la jurisprudence de la cour de cassation.

La Cavimac a également formé un pourvoi reprochant à l'inverse à la cour d'appel la violation de l'article L382-29-1 du code de la sécurité sociale pour avoir admis la validation des trimestres de la période de septembre 1969 à juin 1972. Il est observé que le législateur a voulu en étendant aux religieux le dispositif de rachat propre aux étudiants, mettre un terme à la jurisprudence de la cour de cassation de sorte que de cet article résulte non pas une faculté mais une obligation de rachat pour obtenir la validation des trimestres de formation ;

Il vous est demandé par ces pourvois de vous prononcer sur la portée dans le temps du nouvel article L382-29-1 du code de la sécurité sociale issu de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011, de financement de la sécurité sociale pour 2012 qui autorise le rachat des périodes de formation religieuse au même titre que les années d'étudiants.

On ne trouve pas dans l'arrêt attaqué, clairement énoncée, la raison du traitement différencié des deux périodes de noviciat et postulat suivies par le requérant, lesquelles sont également antérieures tant à la jurisprudence de la cour de cassation dont il est fait application pour la première, qu'à l'adoption du nouvel article L382-29-1, appliqué à la deuxième.

Il semble que la cour d'appel, au vu des documents présentés par le requérant et les collectivités religieuses concernées, trouvant dans ceux-ci les preuves d'un partage de la vie religieuse semblable à celle d'un membre profès, a considéré que ces trimestres pouvaient être validés conformément aux critères posés par l'arrêt du 22 octobre 2009 de la Deuxième chambre auquel il est fait référence.

Mais on n'en trouve pas le fondement dans le texte de loi qui n'opère de différenciation qu'à raison de la date de son entrée en vigueur, à savoir le 1^{er} janvier 2012, date à laquelle la validation par rachat s'impose à toute pension non encore liquidée. Aucune limitation dans le temps n'est imposée aux trimestres de formation dont le rachat est toujours possible aux seules conditions posées par la nouvelle disposition.

On constate ainsi que la cour d'appel en faisant bénéficier le requérant d'une validation à titre gratuit pour la période de formation antérieure à 1978 en application de la jurisprudence de la deuxième chambre a fait subsister celle-ci à l'entrée en vigueur de la réforme législative, alors que la volonté du législateur a été clairement de faire barrage à la décision de la Cour de cassation.

La loi n°78-4 du 2 janvier 1978 a créé un régime d'assurance vieillesse propre aux ministres du culte et membres des congrégations et collectivité religieuses qui ne relèvent, à titre obligatoire, d'aucun autre régime de base, incluant la validation à titre gratuit des années d'activité religieuse accomplies avant 1979. Toutefois les périodes de formation à la vie religieuse, appelées dans le culte catholique "noviciat" et "postulat", accomplies avant 1979, n'étaient pas considérées comme des périodes « d'activité religieuse » et ne donnaient pas lieu à une validation gratuite.

Depuis le 1er juillet 2006 seulement, selon une décision de la Cavimac chargée de l'affiliation des religieux au régime de retraite des cultes, les périodes de formation à la vie religieuse accomplies au sein de séminaires ou de congrégations, donnent lieu à affiliation. Cette règle qui n'était pas rétroactive ne permettait aux religieux et anciens religieux arrivant alors à la retraite de valider leurs trimestres de noviciat et de postulat bien antérieurs à cette date.

En 2009, la Deuxième chambre civile écartant les prérogatives de la Cavimac respectées jusqu'alors par le législateur, a décidé que les périodes de formation religieuse accomplies avant cette date, qui n'ont pas donné lieu à affiliation donc à cotisations (l'affiliation intervenant alors à la suite de la première tonsure pour les ministres du culte, du prononcé des premiers voeux pour les congréganistes) devaient néanmoins être validées «à titre gratuit» pour l'ouverture des droits et le calcul de la pension de retraite (Civ. 2^{ème}, 22 octobre 2009, B. n°251).

Cette solution jurisprudentielle a posé divers problèmes : Contrariété au principe de contributivité, selon lequel les droits sont normalement acquis en contrepartie du versement de cotisations ; mise à la charge des assurés du régime général, lequel assure l'équilibre financier du régime des cultes, du coût de ces validations ; rupture de l'égalité de traitement avec les assurés du régime général qui ne peuvent obtenir la validation de leurs années d'étude qu'à titre onéreux.

Le législateur a donc décidé, au travers des dispositions de la loi n°2011-1906 du 21 décembre 2011 codifiées à l'article L.382-29-1 du code de la sécurité sociale, que les périodes de formation religieuse accomplies au sein de congrégations ou de collectivités religieuses ou dans des établissements de formation des ministres du culte, qui précèdent l'obtention du statut de ministre du culte ou de membre de ces congrégations ou collectivités, ne pouvaient être prises en compte dans le calcul des droits à la retraite que si elles faisaient l'objet d'un rachat, à l'instar des années d'étude des assurés du régime général.

Le Député Denis Jacquat, rapporteur du projet de loi devant la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a présenté ainsi les motifs du futur article L382-29-1 du code de la sécurité sociale :

"En réalité le problème ne se pose pas tant pour les personnes qui vivent leur retraite au sein de leur communauté ou congrégation et qui peuvent compter sur la solidarité interne, leur confession religieuse, mais plutôt pour ceux qui quittent les ordres et pour lesquels l'absence de validation de leurs années de formation, outre le fait qu'elle ne donne pas de reconnaissance à une partie de leur parcours, peut poser problème [...] dans plusieurs décisions, notamment un arrêt de la cour de cassation du 22 octobre 2009, il a [été] considéré que ces périodes de séminaire ou de noviciat avaient été regardées à tort comme ne constituant pas des périodes d'affiliation au régime. Cette jurisprudence conduit, en pratique à valider gratuitement des périodes de séminaire ou de noviciat accomplies avant 1979, ce qui pose de multiples problèmes[...]. Le présent article propose donc d'étendre le dispositif de rachat d'années d'études aux périodes de formation à la vie religieuse."

Il est clair que le législateur n'a pas voulu laisser les deux systèmes subsister ensemble: laisser la possibilité de valider gratuitement ses trimestres de formation rendrait caduque le dispositif de validation à titre onéreux.

Il est vrai qu'un petit nombre d'anciens séminaristes et religieux aura pu bénéficier de la jurisprudence de la Cour de cassation pendant le peu de temps de son élaboration et exercice. Situation injuste qui a suscité la question prioritaire de constitutionnalité à l'encontre de l'article 87 II de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 – codifié à l'article L.382-29-1 du code de la sécurité sociale, présentée par le requérant dans le cadre de son pourvoi. Celle-ci a fait l'objet d'un rejet, décision tenant compte de ce que le législateur avait de sérieux motif au regard de l'intérêt général et du maintien de l'équilibre budgétaire de la sécurité sociale d'imposer ce dispositif imparfait.

S'il y a un doute sur une possible survivance de votre jurisprudence, il appartient à votre chambre de le lever et de dire cassant l'arrêt déféré que l'article L385-29-1 du code de la sécurité sociale s'applique sans exception à toutes les périodes de formation religieuse antérieures au prononcé des voeux.

Ceci permettra un plus grand respect du principe de laïcité en dispensant les juges d'explorer la vie des communautés religieuses, pour y discerner les critères d'une période de formation distincte d'une pleine vie religieuse, sachant que toutes les collectivités religieuses, n'ont pas l'avantage, comme celles appartenant au culte catholique, d'avoir un règlement permettant d'en connaître aisément le fonctionnement.

Au vu de ces observations je conclus au rejet du pourvoi présenté par M. Mouton , et à la cassation sur le moyen du pourvoi présenté par la caisse.