Conseil d'État, 1re et 4e chambres réunies, 9 novembre 2026, Association Tous pour l'inclusion, n° 504535, mentionnée aux tables du recueil Lebon

Source officielle : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055077840

Conseil d'État, 1ère et 4ème chambres réunies, 9 novembre 2026, n° 504535 (Association Tous pour l'inclusion)

ECLI:FR:CECHR:2026:504535.20261109

Vu la procédure suivante : Par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 20 mai et 1er novembre 2025 et le 9 septembre 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Tous pour l'inclusion (TouPI) demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 26 mars 2025 par laquelle la Caisse nationale des allocations familiales a rejeté sa demande tendant à l'abrogation de certaines dispositions de l'instruction du 5 décembre 2024 relative au contrôle des compléments d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé attribués pour réduction ou cessation d'activité ; 2°) d'enjoindre à la Caisse nationale des allocations familiales d'abroger cette instruction, d'une part, en tant qu'elle établit une incompatibilité de principe entre un complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé versé en raison d'une réduction d'activité d'un ou des parents et certains revenus de remplacement et, d'autre part, en tant qu'elle prévoit la suspension du versement de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé le temps de procéder au contrôle des conditions de ce versement ; 3°) de mettre à la charge de la Caisse nationale des allocations familiales la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que : - l'instruction publiée le 5 décembre 2024 doit être regardée comme un texte réglementaire que l'administration était tenue d'abroger dès lors qu'elle est illégale, que cette illégalité existe depuis l'origine ou résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édiction ; - cette instruction est entachée d'incompétence et méconnaît le sens et la portée des dispositions de l'article R. 541-2 du code de la sécurité sociale en ce qu'elle exclut par principe que le complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé puisse être versé en sus de revenus de remplacement liés à la réduction ou à la cessation d'activité, sans que l'exception consentie par l'instruction du 28 juillet 2025 en faveur des seules indemnités journalières versées au titre de la maladie ou d'un accident du travail, si l'activité exercée avant l'arrêt de travail était à temps partiel, permette de regarder cette critique comme devenue sans objet ; - elle est entachée des mêmes vices en omettant de donner consigne aux agents des caisses d'allocations familiales de vérifier si le critère alternatif d'attribution des compléments de l'allocation lié au recours à une tierce personne rémunérée est rempli ; - elle méconnaît les dispositions de l'article R. 541-4 du code de la sécurité sociale et de l'arrêté du 24 avril 2002 relatif aux conditions d'attribution des six catégories de complément d'allocation d'éducation spéciale en ce qu'elle dispose qu'il n'est pas nécessaire d'informer la maison départementale des personnes handicapées du motif de non-versement du complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, l'association requérante prenant acte, toutefois, de ce que l'instruction du 28 juillet 2025 a rétabli cette obligation ; - elle méconnaît les dispositions de l'article R. 541-4 du code de la sécurité sociale en ce qu'elle prévoit la suspension du versement du complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé pendant le contrôle des droits à son versement. Par un mémoire en défense, enregistré le 30 juillet 2025, la Caisse nationale des allocations familiales conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l'association Tous pour l'inclusion au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que : - l'instruction litigieuse ayant été modifiée par une instruction du 28 juillet 2025 qui prévoit que les indemnités journalières versées au titre de la maladie ou d'un accident du travail peuvent se cumuler avec un complément attribué pour réduction d'activité, si l'activité exercée avant l'arrêt de travail était à temps partiel, et que la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées est informée en cas de perception d'un avantage non cumulable avec un

complément de l'allocation, la requête est devenue sans objet dans cette mesure ; - l'instruction litigieuse revêtant le caractère d'un acte non réglementaire et non créateur de droits, elle n'était pas tenue de l'abroger, conformément aux dispositions de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, dès lors que l'association requérante se prévaut exclusivement de ce qu'elle était illégale depuis l'origine ; - les moyens soulevés par la requête ne sont pas fondés. La ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées a présenté des observations, enregistrées le 14 octobre 2026.

Vu les autres pièces du dossier ; Vu : - le code de la sécurité sociale ; - le code des relations entre le public et l'administration ; - le code de justice administrative ; Après avoir entendu en séance publique : - le rapport de M. Thomas Godmez, maître des requêtes en service extraordinaire ; - les conclusions de Mme Leïla Derouich, rapporteure publique ; La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SAS Buk Lament, Robillot, avocat de la Caisse nationale des allocations familiales ;

Considérant ce qui suit :

1. L'association Tous pour l'inclusion (TouPI) demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 26 mars 2025 par laquelle la Caisse nationale des allocations familiales a rejeté sa demande tendant à l'abrogation de certaines dispositions de l'« instruction au réseau » du 5 décembre 2024 relative au contrôle du versement du complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé en cas de réduction ou de cessation d'activité d'un parent. Sur le cadre juridique :

2. D'une part, aux termes des deux premiers alinéas de l'article L. 541-1 du code de la sécurité sociale : « Toute personne qui assume la charge d'un enfant handicapé a droit à une allocation d'éducation de l'enfant handicapé, si l'incapacité permanente de l'enfant est au moins égale à un taux déterminé. / Un complément d'allocation est accordé pour l'enfant atteint d'un handicap dont la nature ou la gravité exige des dépenses particulièrement coûteuses ou nécessite le recours fréquent à l'aide d'une tierce personne. Son montant varie suivant l'importance des dépenses supplémentaires engagées ou la permanence de l'aide nécessaire. » Aux termes du premier alinéa de l'article L. 541-2 du même code : « L'allocation et son complément éventuel sont attribués au vu de la décision de la commission mentionnée à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles » – c'est-à-dire la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées – « appréciant si l'état de l'enfant ou de l'adolescent justifie cette attribution. » Aux termes de son article L. 541-5 : « L'allocation et son complément éventuel mentionnés à l'article L. 541-1 sont servis et contrôlés par les organismes débiteurs des prestations familiales pour le compte de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, contre remboursement. »

3. D'autre part, aux termes de l'article R. 541-2 du code de la sécurité sociale : « Pour la détermination du montant du complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, l'enfant handicapé est classé, par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, au moyen d'un guide d'évaluation défini par arrêté, dans une des six catégories prévues » par les 1° à 6° du même article. « L'importance du recours à une tierce personne prévu à l'article L. 541-1 est appréciée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées au regard de la nature ou de la gravité du handicap de l'enfant en prenant en compte, sur justificatifs produits par les intéressés, la réduction d'activité professionnelle d'un ou des parents ou sa cessation ou la renonciation à exercer une telle activité et la durée du recours à une tierce personne rémunérée (...) ». Aux termes de l'article R. 541-3 du même code : « La demande d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, de son complément et de la majoration mentionnés aux articles L. 541-1 et L. 541-4, est adressée à la maison départementale des personnes handicapées compétente (...). / (...) Suite à la décision favorable de la commission mentionnée à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles, la maison départementale des personnes handicapées transmet, sans délai, les données du dossier de demande nécessaire à la mise en œuvre de la décision de la commission à l'organisme débiteur en vue de l'examen des conditions relevant de la compétence de celui-ci ». Aux termes du troisième alinéa du IV de l'article R. 541-4 : « L'organisme débiteur des prestations familiales peut contrôler l'effectivité du recours à une tierce

personne ou de la réduction ou cessation de l'activité professionnelle d'un ou des parents ou de la renonciation à exercer une telle activité. S'il constate que ce recours n'est pas effectif dans les conditions prévues pour les différentes catégories, il saisit la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées. Celle-ci réexamine le droit au complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé à partir du moment où l'organisme prestataire a constaté que les conditions liées à l'activité professionnelle ou en matière de recours à la tierce personne ne sont plus remplies. Dans l'attente de la décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, l'organisme débiteur des prestations familiales verse, à titre d'avance, le complément correspondant à la situation constatée. La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées statue en urgence sur ces affaires, dans un délai fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre de l'éducation nationale. »

4. Enfin, aux termes de l'article L. 161-1-4 du code de la sécurité sociale : « Les organismes de sécurité sociale demandent, pour le service d'une prestation ou le contrôle de sa régularité, toutes pièces justificatives utiles pour vérifier l'identité du demandeur ou du bénéficiaire d'une prestation ainsi que pour apprécier les conditions du droit à la prestation, notamment la production d'avis d'imposition ou de déclarations déposées auprès des administrations fiscales compétentes. Les organismes peuvent se dispenser de ces demandes lorsqu'ils sont en mesure d'effectuer des contrôles par d'autres moyens mis à leur disposition. / (...) Sauf cas de force majeure, la non-présentation par le demandeur de pièces justificatives, la présentation de faux documents ou de fausses informations ou l'absence réitérée de réponse aux convocations d'un organisme de sécurité sociale entraînent la suspension, selon le cas, soit du délai d'instruction de la demande pendant une durée maximale fixée par décret, soit du versement de la prestation jusqu'à la production des pièces demandées ou la réponse à la convocation adressée. / (...) ». Sur l'étendue du litige :

5. Il ressort des pièces du dossier que, postérieurement au refus d'abrogation litigieux, la Caisse nationale des allocations familiales a édicté une instruction, en date du 28 juillet 2025, qui a pour effet de modifier les dispositions de l'instruction du 5 décembre 2024 en prévoyant notamment, d'une part, que les indemnités journalières versées au titre de la maladie ou d'un accident du travail peuvent se cumuler avec un complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé attribué pour réduction d'activité du parent, si l'activité exercée avant l'arrêt de travail était à temps partiel, et, d'autre part, que la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées doit être informée par la caisse d'allocations familiales dans le cas où celle-ci refuse le versement du complément en raison de la perception d'un avantage non cumulable avec celui-ci. Dans le dernier état de ses écritures, l'association requérante doit être regardée comme demandant l'annulation du refus d'abroger l'instruction du 5 décembre 2024 en tant seulement qu'elle interdit d'une manière générale le cumul du complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé avec les allocations ou indemnités perçues en cas d'interruption de l'activité professionnelle du parent pour des raisons de maternité, de paternité, de maladie, d'accident du travail ou de perte d'emploi, en dehors des cas visés par l'instruction du 28 juillet 2025, et en ce qu'elle prescrit la suspension du versement du complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé le temps de l'exercice des contrôles par les caisses d'allocations familiales. Dans ces conditions, ses conclusions conservent un objet et il y a lieu, dès lors, d'y statuer. Sur les obligations de l'administration saisie d'une demande d'abrogation d'un document de portée générale et l'office du juge :

6. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

7. Il est loisible à tout intéressé, s'il s'y croit fondé, de demander l'abrogation d'un document de portée générale à l'autorité qui l'a adopté et, le cas échéant, de contester devant le juge de l'excès de pouvoir le refus qui a été opposé à cette demande. L'autorité concernée est tenue de faire droit à une telle demande lorsque le document qui en est l'objet est illégal, que cette situation existe depuis son édiction ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.

8. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à la demande tendant à ce que soit abrogé un document de portée générale réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de procéder à son abrogation. Il s'ensuit que le Conseil d'Etat doit apprécier la légalité des dispositions contestées d'un tel document au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision.

9. Il résulte de ce qui a été dit au point 7 que la Caisse nationale des allocations familiales, qui ne conteste pas que l'instruction litigieuse est au nombre des documents de portée générale susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir dans les conditions énoncées au point 6, n'est pas fondée à soutenir qu'elle n'était pas tenue de faire droit à la demande d'abrogation dont elle avait été saisie dès lors que l'illégalité alléguée par l'association requérante existait depuis l'édiction de cette instruction, sans pouvoir utilement se prévaloir, pour contester l'existence d'une telle obligation, des dispositions du second alinéa de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration. Sur les termes de l'instruction litigieuse relatifs au cumul du complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé avec d'autres allocations ou indemnités :

10. Il résulte des dispositions citées aux points 2 et 3 que le complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé est accordé pour l'enfant atteint d'un handicap dont la nature ou la gravité exige des dépenses particulièrement coûteuses ou nécessite le recours fréquent à l'aide d'une tierce personne, laquelle peut être une tierce personne rémunérée ou un parent de l'enfant. Dans ce dernier cas, il est tenu compte, pour le classement de l'enfant dans l'une des six catégories permettant de déterminer le montant de ce complément, de la réduction d'activité professionnelle du parent, de sa cessation ou de la renonciation à exercer une telle activité. Cette réduction, cette cessation ou cette renonciation doit être effective et justifiée par la nature ou la gravité du handicap de l'enfant.

11. Le complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ayant ainsi pour objet, dans ce cas, de compenser la perte de revenu liée à la réduction d'activité professionnelle du parent, à sa cessation ou à sa renonciation à exercer une telle activité pour apporter une aide à son enfant handicapé, son bénéfice ne peut être cumulé avec celui d'une allocation ou indemnité ayant également pour objet de compenser cette perte en cas d'interruption de l'activité professionnelle du parent pour des raisons de maternité, de paternité, de maladie, d'accident du travail ou de perte d'emploi. Toutefois, lorsque, préalablement à l'interruption par le parent de son activité professionnelle, celui-ci avait réduit cette activité pour apporter une aide à son enfant handicapé, le bénéfice du complément, dans la catégorie correspondant à l'importance de cette réduction, peut être cumulé avec l'allocation ou l'indemnité ayant pour objet de compenser la perte de revenu imputable à cette interruption.

12. Il suit de là qu'en interprétant les dispositions législatives et réglementaires citées aux points 2 et 3 comme interdisant le cumul du complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé avec les allocations ou indemnités ayant pour objet de compenser la perte de revenu subie par le parent en cas d'interruption de son activité professionnelle pour des raisons de maternité, de paternité ou de perte d'emploi, sans réserver l'hypothèse où, préalablement à l'interruption par le parent de son activité professionnelle, celui-ci avait réduit cette activité pour apporter une aide à son enfant handicapé – l'instruction du 28 juillet 2025 n'ayant, ainsi qu'il a été dit au point 5, admis un tel cumul, en pareille hypothèse, qu'en ce qui concerne les indemnités journalières versées au titre de la maladie ou d'un accident du travail –, la Caisse nationale des allocations familiales a méconnu le sens et la portée de ces dispositions.

13. En revanche, dès lors qu'il ressort tant de l'intitulé que des termes mêmes de l'instruction litigieuse que celle-ci ne porte que sur les modalités de contrôle du versement du complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé en cas de réduction ou de cessation d'activité d'un parent, l'association requérante ne peut utilement soutenir qu'elle aurait pour effet de faire obstacle à ce qu'il soit tenu compte, le cas échéant, pour l'appréciation du droit au complément, du recours à une tierce personne rémunérée.

14. Par suite, l'association requérante est seulement fondée à soutenir que le refus d'abroger les dispositions litigieuses de l'instruction du 5 décembre 2024, qui est dépourvue de caractère réglementaire, est entaché d'illégalité dans la mesure indiquée au point 12. Sur les termes de l'instruction litigieuse relatifs aux autres vérifications à effectuer préalablement au versement du complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé :

15. Il résulte des dispositions de l'article R. 541-4 du code de la sécurité sociale citées au point 3 qu'en cas de décision favorable de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, les caisses d'allocations familiales sont habilitées à contrôler, notamment, l'effectivité de la réduction ou cessation de l'activité professionnelle d'un ou des parents ou de la renonciation à exercer une telle activité. Si elles constatent que ce recours n'est pas effectif dans les conditions prévues pour les différentes catégories du complément, il leur appartient de ne verser, à titre d'avance, que le complément correspondant, le cas échéant, à la situation qu'elles ont constatée, dans l'attente de la décision de la commission, qui doit être saisie sans délai. Dans le cas où les données du dossier de demande transmises par la maison départementale des personnes handicapées et les autres informations auxquelles ont accès les caisses ne leur permettent pas de s'assurer du respect de cette condition, le versement du complément peut être suspendu, en application des dispositions de l'article L. 161-1-4 du code de la sécurité sociale citées au point 4, jusqu'à ce que le bénéficiaire produise les pièces justificatives nécessaires. Il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient l'association requérante, l'instruction du 5 décembre 2024 n'est pas entachée d'illégalité en ce qu'elle prévoit de « mettre en instance » le versement du complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé lorsque le bénéficiaire s'abstient de lui communiquer les éléments nécessaires à l'appréciation de l'effectivité de la réduction, de la cessation ou de la renonciation à une activité professionnelle.

16. Il résulte de tout ce qui précède que l'association requérante est seulement fondée à demander l'annulation de la décision du 26 mars 2025 dans la mesure où elle refuse d'abroger l'instruction du 5 décembre 2024 en tant que cette instruction fait obstacle d'une manière générale au cumul du complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé avec les allocations ou indemnités ayant pour objet de compenser la perte de revenu subie par le parent en cas d'interruption de son activité professionnelle pour des raisons de maternité, de paternité ou de perte d'emploi, sans réserver l'hypothèse où, préalablement à l'interruption par le parent de son activité professionnelle, celui-ci avait réduit cette activité pour apporter une aide à son enfant handicapé. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'enjoindre à la Caisse nationale des allocations familiales de procéder à cette abrogation dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision.

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la Caisse nationale des allocations familiales une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à verser à l'association Tous pour l'inclusion. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise la charge de l'association requérante, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E : ----------

Article 1er : La décision du 26 mars 2025 de la Caisse nationale des allocations familiales est annulée dans la mesure où elle refuse d'abroger l'instruction du 5 décembre 2024 en tant que cette instruction fait obstacle d'une manière générale au cumul du complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé avec les allocations ou indemnités ayant pour objet de compenser la perte de revenu subie

par le parent en cas d'interruption de son activité professionnelle pour des raisons de maternité, de paternité ou de perte d'emploi, sans réserver l'hypothèse où, préalablement à l'interruption par le parent de son activité professionnelle, celui-ci avait réduit cette activité pour apporter une aide à son enfant handicapé.

Article 2 : Il est enjoint à la Caisse nationale des allocations familiales d'abroger l'instruction du 5 décembre 2024 dans la mesure indiquée à l'article 1er dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision.

Article 3 : La Caisse nationale des allocations familiales versera à l'association Tous pour l'inclusion une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête et les conclusions présentées par la Caisse nationale des allocations familiales au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'association Tous pour l'inclusion et à la Caisse nationale des allocations familiales. Copie en sera adressée à la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées et à la section des études, de la prospective et de la coopération. Délibéré à l'issue de la séance du 19 octobre 2026, où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Gaëlle Dumortier, Mme Anne Courrèges, présidentes de chambre ; M. Jean-Luc Nevache, M. Raphaël Chambon, M. Julien Boucher, Mme Aurélie Bretonneau, M. Jean-Dominique Langlais, conseillers d'Etat et M. Thomas Godmez, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur. Rendu le 9 novembre 2026. Le président : Signé : M. Jacques-Henri Stahl Le rapporteur : Signé : M. Thomas Godmez Le secrétaire : Signé : M. Hervé Herber mande et ordonne à la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision. Pour expédition conforme, Pour la secrétaire du contentieux, par délégation : ECLI:FR:CECHR:2026:504535.20261109