A Messieurs et Mesdames les Président et Conseillers composant le Conseil d'État

REQUETE ET MEMOIRE

POUR :

L'Association Tous pour l'Inclusion (TouPI), dont le siège statutaire est sis 120 Boulevard de Magenta à Paris (75010) représentée par sa Présidente Madame Odile de Vismes.

Ayant pour Avocat :

Maître David TARON, Avocat à la Cour de Versailles, demeurant 3 rue de Limoges à Versailles (78000), Tél : 09.51.81.85.08 ? Toque Palais 616

CONTRE :

- **La décision du 26 mars 2025 portant refus d'abrogation de l'instruction de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) IT 2024-233 sur le contrôle des compléments d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) attribués pour réduction ou cessation d'activité publiée le 5 décembre 2024 (pièce n°1)**

L'association requérante a demandé l'abrogation de l'instruction de la CNAF publiée le 5 décembre 2024 dans la mesure où ce texte contient des dispositions manifestement contraires à la loi.

Un refus lui a été opposé le 26 mars 2025. C'est dans ces circonstances que se trouve saisi le Conseil d'Etat.

******

I. PRESENTATION DU CONTEXTE DANS LEQUEL EST PRESENTEE LA REQUETE

1. Présentation de l'Allocation d'Education de l'Enfant Handicapé

1 – Afin de permettre aux familles de faire face aux frais supplémentaires liés à l'éducation d'un enfant handicapé, la loi n°75-534 d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées avait institué une prestation familiale spécifique, dénommée « allocation d'éducation spéciale » (AES), versée au plus tard jusqu'aux 20 ans de l'enfant. Constituée, à l'origine, d'une allocation de base et de trois compléments, cette allocation s'est peu à peu avérée inadaptée pour répondre aux besoins des familles, en particulier celles ayant à charge des enfants très lourdement handicapés. Ce constat a donné lieu, en 2002, à une réforme du dispositif par la création de six compléments d'AES, de manière à appréhender de façon plus nuancée chaque situation et réduire les écarts entre les montants des différents compléments. Bannissant le terme « éducation spéciale », la loi n°2005-102 dite « handicap » du 11 février 2005 a rebaptisé la prestation qui s'appelle désormais « allocation d'éducation de l'enfant handicapé » (AEEH).

Cette allocation a deux composantes : i. une allocation de base et ii. des compléments.

S'agissant de l'attribution de ces derniers, l'article L. 541-1 du Code de la sécurité sociale prévoit que le droit au complément d'AEEH est accordé pour l'enfant qui, en raison de son handicap, nécessite le recours « fréquent » à l'aide d'une tierce personne et/ou qui expose l'allocataire à des dépenses particulièrement coûteuses.

Il ressort de l'article R. 541-2 du même code que, pour déterminer le montant du complément d'AEEH, l'enfant handicapé est classé par la CDAPH dans l'une des six catégories de complément en fonction de l'importance de son besoin d'aide en tierce personne, de la nature et des modalités de l'aide apportée et/ou de l'importance des dépenses supplémentaires engendrées par le handicap.

L'aide peut être indifféremment apportée par les parents ou par le recours à une tierce personne rémunérée ou bien encore par une combinaison de ces deux modalités.

Pour mémoire, le libellé de l'article R. 541-2 précité est le suivant :

L'article R. 541-2 du même code précise le régime de l'AEEH en disposant que :

« *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 ci-dessous. 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 :*

1° Est classé dans la 1re catégorie l'enfant dont le handicap entraîne, par sa nature ou sa gravité, des dépenses égales ou supérieures à un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de l'agriculture;
2° Est classé dans la 2e catégorie l'enfant dont le handicap contraint l'un des parents à exercer une activité professionnelle à temps partiel réduite d'au moins 20 % par rapport à une activité à temps plein ou exige le recours à une tierce personne rémunérée pendant une durée au moins équivalente à huit heures par semaine ou entraîne des dépenses égales ou supérieures à un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de l'agriculture ;
3° Est classé dans la 3e catégorie l'enfant dont le handicap, soit :
a) Contraint l'un des parents à exercer une activité professionnelle à temps partiel réduite d'au moins 50 % par rapport à une activité à temps plein ou l'oblige à recourir à une tierce personne rémunérée pendant une durée au moins équivalente à vingt heures par semaine ;
b) Contraint l'un des parents à exercer une activité professionnelle à temps partiel réduite d'au moins 20 % par rapport à une activité à temps plein ou exige le recours à une tierce personne rémunérée pendant une durée au moins équivalente à huit heures par semaine et entraîne d'autres dépenses égales ou supérieures à un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de l'agriculture ;
c) Entraîne, par sa nature ou sa gravité, des dépenses égales ou supérieures à un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de l'agriculture ;
4° Est classé dans la 4e catégorie l'enfant dont le handicap, soit :
a) Contraint l'un des parents à n'exercer aucune activité professionnelle ou exige le recours à une tierce personne rémunérée à temps plein ;
b) D'une part, contraint l'un des parents à exercer une activité professionnelle à temps partiel réduite d'au moins 50% par rapport à une activité à temps plein ou exige le recours à une tierce personne rémunérée pendant une durée au moins équivalente à vingt heures par semaine et, d'autre part, entraîne des dépenses égales ou supérieures à un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de l'agriculture ;
c) D'une part, contraint l'un des parents à exercer une activité professionnelle à temps partiel réduite d'au moins 20% par rapport à une activité à temps plein ou exige le recours à une tierce personne rémunérée pendant une durée au moins équivalente à huit heures par semaine et, d'autre part, entraîne des dépenses égales ou supérieures à un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de l'agriculture ;
d) Entraîne, par sa nature ou sa gravité, des dépenses égales ou supérieures à un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de l'agriculture ;
5° Est classé dans la 5e catégorie l'enfant dont le handicap contraint l'un des parents à n'exercer aucune activité professionnelle ou à recourir à une tierce personne rémunérée à temps plein et entraîne des dépenses égales ou supérieures à un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de l'agriculture ;
6° Est classé en 6e catégorie l'enfant dont le handicap, d'une part, contraint l'un des parents à n'exercer aucune activité professionnelle ou exige le recours à une tierce personne rémunérée à temps plein et, d'autre part, dont l'état impose des contraintes permanentes de surveillance et de soins à la charge de la famille ; en cas notamment de prise en charge de l'enfant en externat ou en semi-internat par un établissement d'éducation spéciale, la permanence des contraintes de surveillance et de soins à la charge de la famille est définie par arrêté, en tenant compte des sujétions qui pèsent sur la famille en dehors des heures passées par l'enfant en établissement.

Pour l'application du présent article, l'activité à temps plein doit être entendue comme l'activité exercée conformément à la durée légale ou à la durée équivalente du travail. »

Le niveau de dépenses exposées en vue d'assurer la compensation du handicap de l'enfant est défini par à l'arrêté du 29 mars 2002 (NOR : MESS0220845A).

Comme le prévoit l'article R. 541-3 du Code de la sécurité sociale, toute demande d'AEEH est adressée à la Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH) territorialement compétente.

La nécessité du recours à une tierce personne est analysée par la Commission des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées (CDAPH) sur la base du certificat médical et des éléments produits par les parents à l'appui de la demande, selon cinq axes : l'aide directe aux actes de la vie quotidienne ; l'accompagnement lors des soins ; la mise en œuvre de soins par la famille ou le jeune lui-même ; les mesures éducatives et/ou pédagogiques spécifiques ; la surveillance du jeune en dehors des heures de prise en charge par un établissement (cf. arrêté du 24 avril 2002 : NOR : MESS0221498A ; **pièce n°2**).

La CDAPH ouvre les droits tandis que la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) territorialement compétente assure la liquidation et le paiement de l'AEEH et de ses compléments.

A cet égard, le dernier alinéa de l'article R. 541-3 précité dispose que :

« *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.* »

Les CAF doivent ainsi apprécier la satisfaction des conditions administratives (*i.e.* condition de résidence et charge effective de l'enfant) dès après la décision de la CDAPH.

Les CAF exercent également un contrôle de 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 et ce, dans les conditions définies au IV de l'article R. 541-4 du Code de la sécurité sociale.

2. L'économie de l'instruction contestée

Sont seulement ici évoqués les passages contestés (**pièce n°3 : instruction du 5 décembre 2024**).

L'instruction de la CNAF publiée le 5 décembre 2024 se présente comme un texte modifiant les « *consignes applicables en matière d'ordonnancement des accords d'AEEH afin de sécuriser le versement de droits conformes à la réglementation*. ».

L'instruction demande à chaque CAF de :

- « *A chaque décision de la CDAPH (ouverture de droit, renouvellement, révision), d'opérer un contrôle systématique des compléments de l'AEEH versés au titre de la réduction ou cessation d'activité* » ;

- « *En cours de droit, en présence d'un changement de situation professionnelle ou du recours à tierce personne, de verser le complément lié à la situation constatée dans la limite du complément attribué dans la dernière décision de la CDAPH.* ».

Les modalités des contrôles opérés, qualifiées de « consignes métiers », sont précisées dans une annexe.

L'annexe en question commence par énoncer qu'il n'y a pas lieu à contrôle dès lors qu'un allocataire bénéficie déjà des prestations suivantes :

- avantages conventionnels ;
- IJ maladie, maternité, paternité ;

- rentes accident du travail ;
- IJ chômage ;
- allocation de remplacement pour maternité/paternité ;
- pensions de retraite (excepté retraite anticipée).

Dans ce cas de figure, l'instruction donne pour consigne « *d'enregistrer l'accord de l'AEEH de base uniquement* » et précise qu'il « *n'est pas nécessaire d'informer la Mdph du motif de non-versement du complément.* ».

Cela signifie concrètement que le complément d'AEEH n'est pas versé alors même que la décision de la CDAPH a reconnu un droit.

Enfin, et de manière plus générale, l'annexe donne pour consigne aux CAF de suspendre le versement des compléments d'AEEH le temps nécessaire à l'exercice du contrôle. Ainsi, à la page 4 du document, il est prévu que la décision de la CDAPH doit être mise en instance si l'allocataire est « injoignable », étant observé que ne sont nullement précisées les modalités de contact avec l'usager.

3. La démarche de l'association requérante

Ayant pris connaissance des termes de l'instruction publiée le 5 décembre 2024 et avertie par plusieurs adhérents, l'association TouPI a saisi la CNAF d'une demande d'abrogation, ce le 10 février 2025 (**pièce n°4 : demande d'abrogation**).

Cette demande articulait trois griefs :

i. Le non-cumul entre les compléments d'AEEH et certaines prestations s'avère contraire à la règlementation dans la mesure où il ne tient pas compte de l'exercice d'une activité à temps partiel et du recours à une tierce personne rémunérée ;
ii. En donnant pour consigne aux CAF de ne pas informer la MDPH du motif de non-versement d'un complément, l'instruction procède d'une violation directe de la loi ;
iii. La consigne visant à retarder le versement du complément d'AEEH en l'attente du résultat du contrôle n'a aucun fondement juridique.

Le 26 mars 2025, la CNF a rejeté la demande d'abrogation (**pièce n°1**).

C'est dans ces conditions que se trouve saisi le Conseil d'Etat.

****

II. DISCUSSION

1. Sur la recevabilité du recours

1.1. L'association requérante justifie d'un intérêt à agir

(i) Il convient de rappeler que la jurisprudence ne « sanctionne » que les cas où l'objet de l'association est défini de manière tellement large qu'il permettrait en pratique d'attaquer toute mesure administrative (CE Set., 9 juin 1995, *Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment* », Rec. P. 237).

S'agissant de l'intérêt géographique, il faut par ailleurs tenir compte du dernier état du droit en ce qui concerne l'appréciation de l'intérêt à agir des associations, lequel résulte d'un arrêt du 17 mars 2014 (CE, 17 mars 2014, *Association des consommateurs de la Fontaulière*, n°354596).

Il résulte de cette décision que :

« *Considérant qu'il ressort des termes de l'arrêt attaqué que, pour juger que l'association des consommateurs de la Fontaulière ne justifiait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre les délibérations du 12 décembre 2007 par lesquelles le syndicat des eaux de la basse-Ardèche (SEBA) a autorisé son président à signer les contrats de délégation des services publics de l'eau potable et de l'assainissement et contre les décisions du président de signer ces contrats, la cour administrative d'appel s'fsest fondée sur la seule circonstance que l'objet de cette association, tel que défini par ses statuts, ne précisait pas de ressort géographique, ce dont elle a déduit que l'association avait un champ d'action " national " et qu'elle n'était donc pas recevable à demander l'annulation d'actes administratifs ayant des effets " exclusivement locaux"; qu'en statuant ainsi, alors qu'il lui appartenait, en l'absence de précisions sur le champ d'intervention de l'association dans les stipulations de ses statuts définissant son objet, d'apprécier son intérêt à agir contre les décisions qu'elle attaquait au regard de son champ d'intervention en prenant en compte les indications fournies sur ce point par les autres stipulations des statuts, notamment par le titre de l'association et les conditions d'adhésion, éclairées, le cas échéant, par d'autres pièces du dossier qui lui était soumis, la cour a commis une erreur de droit ; que son arrêt doit être, pour ce motif, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, annulé* »

Par cette décision, le Conseil d'Etat a élargi favorablement les modalités d'appréciation de l'intérêt d'une association pour agir contre un acte, notamment pour pallier les insuffisances rédactionnelles de statuts souvent rédigés par des personnes n'ayant pas de formation juridique.

(ii) Il ressort de l'objet statutaire de l'association TouPi (**pièce n°5 : statuts de l'association**) que cette dernière a notamment pour objet la défense des droits des personnes porteuses de handicaps (*i.e.* troubles cognitifs) ainsi que de leurs familles.

En vue d'assurer la réalisation de cet objet statutaire l'association s'offre la possibilité d'intenter tout recours contentieux. Il va donc sans dire que la contestation d'un acte général et impersonnel affectant les droits des personnes handicapées et de leur famille entre tout à fait dans le champ de la spécialité statutaire de l'association.

Sur le plan géographique, le 4° de l'article 2 des statuts précise clairement que le périmètre d'intervention de l'association est national, ce qui l'autorise à contester des actes tels qu'une doctrine fiscale.

Ce point ne soulève guère de difficulté.

Enfin, il n'est pas inutile de relever que la présente action a été dûment autorisée par le conseil d'administration de l'association (cf. **pièce n°6 : procès-verbal du conseil d'administration**).

1.2. Les dispositions de l'instruction contestée peuvent bien faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir

1 – En droit, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat :

« *1. 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* » (CE, 12 juin 2020, *GISTI*, n°418142).

Il ressort de cette décision que :

« le Conseil d'Etat a entendu substituer au critère de l'impérativité celui de l'effet notable comme condition de justiciabilité de la littérature grise », laquelle désigne « l'ensemble des documents que, sous des appellations diverses - circulaires, instructions, notes de service, directives, lignes directrices, etc. -, les autorités administratives produisent, le plus souvent à destination de leurs agents, et qui ont pour objet de préciser le sens des règles de droit qu'ils sont chargés d'appliquer » (Clément Malverti et Cyrille Beaufils, « La littérature grise tirée au clair », AJDA, 2020, p. 1407).

En allant au-delà du seul critère d'impérativité et en visant celui, plus large, d'« *effet notable* », le Conseil d'Etat consacre une *« ouverture désormais assumée du prétoire du juge de l'excès de pouvoir aux actes non décisoires au regard des seuls effets concrets qu'ils déploient témoigne d'une prise de distance de la jurisprudence, s'agissant au moins de la question de la justiciabilité, avec l'approche normativiste du phénomène juridique. Il est désormais admis qu'un acte puisse être déféré au juge au seul motif qu'il a pour effet de modifier le comportement de ses destinataires, directs ou indirects. Un tel effet découle au moins autant du contenu intrinsèque de l'énoncé ou de la volonté de son auteur que de l'autorité qui lui est reconnue par ses lecteurs » (Ibid.).* »

En outre, est utile de rappeler la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat consacrée spécifiquement aux circulaires et dont le critère du « *caractère impératif* » a été expressément maintenu.

Ainsi, dans son arrêt *Madame Duvignères*, le Conseil d'Etat a jugé que « *l'interprétation que par voie, notamment, de circulaires ou d'instructions l'autorité administrative donne des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre n'est pas susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir lorsque, étant dénuée de caractère impératif, elle ne saurait, quel qu'en soit le bien-fondé, faire grief ; En revanche, les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief, tout comme le refus de les abroger*» (CE, 18 décembre 2002, n°233618).

Dans ses conclusions sur cette affaire, la rapporteure publique précisait que « *par dispositions impératives à caractère général, il nous semble qu'il faut entendre toutes les dispositions au moyen desquelles une autorité administrative vise soit à créer des droits ou des obligations, soit à imposer une interprétation du droit applicable en vue de l'édiction de décisions.* ».

[…] Dès lors que l'auteur de la circulaire expose aux services chargés de la mise en œuvre de la réglementation l'ensemble des règles applicables, en indiquant de façon univoque et non dubitative comment il faut le comprendre et l'appliquer, on peut considérer qu'il s'agit de dispositions à caractère impératif » (Conclusions de Madame Pascale Fombeur sur CE, 18 décembre 2002, précité).

2 – Au cas d'espèce, il est manifeste que les dispositions de l'instruction contestée répondent aux conditions de justiciabilité ainsi fixées par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Il convient de souligner que cette instruction relève indubitablement de la catégorie des « *documents de portée générale émanant d'autorités publiques* » et qu'il est tout aussi acquis que l'impact de ses dispositions dépasse de loin la situation des seuls destinataires de cette instruction, lesquels figurent parmi « *les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre* ».

L'instruction contestée affiche un objectif de contrôle systématique des compléments de l'AEEH versés au titre de la réduction ou de la cessation d'activité. De ce fait, elle a un impact incontestable sur les personnes bénéficiant de cette prestation sociale.

En particulier, ce texte a un effet notable sur les bénéficiaires de l'AEEH qui peuvent se voir supprimer un complément au motif – illégal (voir *infra*) – qu'il ne serait pas cumulable notamment avec les indemnités journalières maternité ou bien encore l'allocation de retour à l'emploi (ARE).

Concrètement, il apparaît que cette instruction se trouve appliquée par les caisses d'allocations familiales, ainsi qu'en témoigne le cas d'un contrôle récemment exercé par la caisse d'Ille-et-Vilaine. Les termes de la décision prise reprennent ceux de l'instruction contestée (**pièce n°7 : décision de la CAF d'Ille-et-Vilaine**).

Cette dimension impérative suffit à elle seule à caractériser pleinement la justiciabilité de l'instruction attaquée, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État précitée.

A ce titre, donc, la circulaire peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir et, *a fortiori*, d'une demande d'abrogation.

*

2. Sur l'illégalité de l'instruction

2.1. Sur l'incompétence des auteurs de l'instruction

1 - L'instruction publiée le 5 décembre 2024 est entachée d'incompétence dans la mesure où elle fixe des règles nouvelles méconnaissant le sens et la portée de l'article R. 541-2 du Code de la sécurité sociale.

Il convient de rappeler qu'il résulte de la décision *GISTI* du Conseil d'Etat précitée que :

« *Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité [d'un document de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisé ou non, tel qu'une circulaire, instruction, recommandation, note, présentation ou interprétation du droit positif] en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure » (CE, 12 juin 2020, GISTI, préc., point 2).* »

Cette jurisprudence doit être mise en perspective avec la décision rendue par le Conseil d'Etat dite *Association « Libérez les mademoiselles ! »,* aux termes de laquelle peuvent être annulées les dispositions des circulaires qui fixent, dans le silence des textes, une règle nouvelle illégale ou méconnaissant le sens et la portée des dispositions législatives ou réglementaires que la circulaire entendait mettre en œuvre ou expliciter, soit réitèrent une règle contraire à une norme juridique supérieure doivent être annulées (CE, 26 décembre 2012, *Association « Libérez les mademoiselles !* », n°358226).

2 - Or, l'article R. 541-2 du Code de la sécurité sociale ne dispose aucune incompatibilité de principe entre un complément d'AEEH et le bénéfice d'une des allocations visées par l'instruction contestée, par exemple les indemnités journalières pour maternité.

De même, aucun autre texte ne dispose une pareille incompatibilité.

En ajoutant aux dispositions du Code de la sécurité sociale, l'instruction fixe une règle nouvelle et est ainsi entachée d'incompétence.

2.2. Sur l'erreur de droit

1 – La CNAF considère qu'il existe une incompatibilité de principe entre certaines prestations et un complément d'AEEH. Dans sa réponse du 26 mars 2025, l'organisme précise que :

« *la perception d'indemnités journalières maternité ou l'allocation d'aide au retour à l'emploi font obstacle au versement du complément. En effet, elles sont attribuées en raison d'une maladie ou d'une recherche d'emploi, relevant de situations non compatibles avec la condition d'être en mesure de s'occuper de l'enfant*. » (**pièce n°3**)

S'agissant de l'indemnisation du chômage, la réponse s'avère des plus laconiques, la CNAF estimant visiblement que la position de recherche active d'emploi empêche de s'occuper d'un enfant en situation de handicap.

Enfin, concernant la maladie d'un parent travaillant à temps partiel, la CNAF s'abrite derrière une position de la Direction Générale de l'Action Sociale (**pièce n°8 : compte-rendu de la DGAS du 17 octobre 2002**).

2 – Avant toute critique juridique, il est intéressant de s'attacher aux conséquences pratiques de la position exprimée dans l'instruction publiée le 5 décembre 2024.

Prenons ainsi l'exemple d'une mère dont l'enfant handicapé est scolarisé à temps partiel. Cette personne travaille à 80% et perçoit le deuxième complément d'AEEH. Elle tombe malade et bénéficie d'un arrêt de travail.

En suivant la position de la CNAF, cette mère perd son complément d'AEEH. La CNAF considère que la maladie d'un parent signifie que celui-ci n'est plus en capacité de s'occuper de son enfant.

Cela n'a pas de sens. Un parent, même malade, continue de s'occuper de son enfant (c'est d'ailleurs ce que le Code civil range sous le vocable des obligations naturelles). La CNAF ajoute aux difficultés liées à la maladie des difficultés financières.

3 – En droit, la CNAF se réfère à des « réponses ministérielles » de 2002 (en réalité, un compte-rendu de réunions interrégionales). Les réponses aux questions n°40 et 41 évoquent en effet des incompatibilités entre les allocations chômage et les indemnités journalières maladie.

Cela étant, ce document n'a aucune valeur juridique, aucun de ses termes n'étant impératif. Il constitue seulement un compte-rendu de réunions au cours desquelles les pratiques des différents acteurs ont été posées par écrit. Il est d'ailleurs intéressant de constater que les réponses aux questions posées ne s'avèrent nullement motivées en droit.

Au demeurant, il s'agit d'un document ancien traitant de l'AES et de la réforme de ses compléments.

En ce qui concerne le bénéfice d'allocations chômage, la réponse de la CNAF se réfère à une jurisprudence de la Cour de cassation (Cour de Cassation, Chambre civile 2, du 19 janvier 2006, 04-30.426, Inédit). Or, cette référence est inopérante.

Pour s'en convaincre, il convient de reproduire l'extrait pertinent de l'arrêt :

« *Vu l'article L. 541-1 du Code de la sécurité sociale et l'article R. 541-2 dudit Code dans sa rédaction alors applicable (dans sa rédaction issue du décret n° 91-967 du 23 septembre 1991) ;*

Attendu, selon le second de ces textes, que le versement du complément d'allocation d'éducation spéciale dû pour un enfant classé en raison d'un handicap particulièrement grave dans la troisième catégorie prévue par ce texte, est subordonné à la cessation d'activité d'un des parents ou au recours effectif à une tierce personne rémunérée ; » (**pièce n°9 : arrêt de la Cour de cassation**)

Cette décision a été rendue sous l'empire du droit applicable avant la réforme des complément d'AES intervenue en 2002. La rédaction de l'article R. 541-2 précité était alors la suivante :

« *Pour la détermination du montant du complément d'allocation d'éducation spéciale, l'enfant handicapé est classé par la commission de l'éducation spéciale selon l'importance de la charge supplémentaire résultant de son état dans l'une des trois catégories prévues ci-dessous :*
1° Sont classés dans la 1re catégorie l'enfant qui est obligé d'avoir recours à l'aide quotidienne, mais discontinue, d'une tierce personne et celui dont le handicap exige, par sa nature ou sa gravité, des dépenses d'un ordre de grandeur comparable ;

2° Sont classés dans la 2e catégorie l'enfant qui est obligé d'avoir recours à l'aide constante d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie et celui dont le handicap exige, par sa nature ou sa gravité, des dépenses d'un ordre de grandeur comparable ;
3° Est classé dans la 3e catégorie, sur proposition du chef du service hospitalier qui le suit, l'enfant atteint d'un handicap particulièrement grave justifiant de soins continus de haute technicité. Le versement du complément d'allocation correspondant est subordonné à la cessation d'activité d'un des parents ou au recours effectif à une tierce personne rémunérée. »

A cette époque, le bénéfice du troisième complément supposait une absence totale d'activité, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Effectivement, et cela n'est pas en débat, il est admis qu'il n'est pas possible de cumuler les indemnités chômage et un complément qui suppose un arrêt total d'activité.

La problématique du travail à temps partiel et des droits y attachés en cas d'arrêt n'est nullement abordée par la décision précitée de la Cour de cassation.

3 – Comme il l'a été observé plus haut, l'article R. 541-2 du Code de la sécurité sociale n'établit aucune incompatibilité de principe entre le versement d'un complément d'AEEH et le versement d'un revenu de remplacement, à condition que ce dernier soit lié à l'exercice d'une activité professionnelle à temps partiel.

Concrètement, si une personne travaille à hauteur de 80% d'un temps plein, qu'elle cesse momentanément son activité à la suite d'un licenciement et qu'elle recherche un autre emploi à temps partiel parce qu'elle doit s'occuper son enfant en situation de handicap, il est dans la logique des choses qu'elle continue à percevoir son complément d'AEEH (le deuxième ou le troisième, selon le cas).

Lui supprimer le droit à l'AEEH revient à lui infliger une « double peine » puisqu'à la perte involontaire d'emploi viendrait s'ajouter la perte de l'aide venant (partiellement) compenser les charges induites par la compensation du handicap de son enfant.

La seule question qui importe est celle qui est induite par le libellé de l'article R. 541-2 du Code de la sécurité sociale ; elle est la suivante : le handicap de l'enfant contraint-il l'un des parents à exercer une activité professionnelle réduite (que cette activité soit actuelle ou future) ?[1]

Il ne peut se déduire d'une situation de chômage, de maternité ou de maladie qu'une réponse négative doit être automatiquement apportée à cette question. En période de congé maternité, par exemple, une mère continuera toujours à apporter ses soins à son enfant en situation de handicap, comme lorsqu'elle travaillait.

Les décisions de justice se prononçant sur la question sont rarissimes, sûrement par ce que l'instruction contestée modifie les consignes données au caisses locales (ce que confirme la lecture de l'encart figurant à la première page du document).

Il est néanmoins possible de citer un jugement du 26 janvier 2017 rendu par le tribunal des affaires de la sécurité sociale (TASS) de Saint-Brieuc, lequel avait estimé que :

[1] Les CDAPH ne s'appuient pas sur une absence, partielle ou totale, d'activité professionnelle. Aussi, il est extrêmement fréquent qu'un parent ne travaillant pas bénéficie d'un complément d'AEEH correspondant à une réduction de temps de travail de 20 ou 50%, en raison des contraintes liées à la prise en charge de son enfant.

« *les dispositions de l'article R. 541-2 du code de la sécurité sociale n'imposent pas, pour l'attribution du complément d'AEEH, que le parent ait cessé de lui-même son emploi, une perte d'emploi subie ne faisant pas obstacle au bénéfice de cette allocation.*

En application de ce même article R. 541-2, un complément de troisième catégorie est compatible avec un emploi d'un des parents réduit d'au moins 50%.

Or, en l'espèce, rien ne permet de déterminer que l'ASS avait été accordée à Madame X suite à un emploi à temps plein plutôt qu'à temps partiel, dans ce dernier cas, le revenu de substitution n'est pas de nature à faire obstacle à la perception du complément d'AEEH. ». (cf. **pièce n°10 : jugement du TASS de Saint-Brieuc**)

Cette juridiction a donc reconnu qu'il est parfaitement possible :

i. de rechercher un emploi à mi-temps et d'être indemnisé à ce titre via l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) :
ii. et, concomitamment, de percevoir le troisième complément d'AEEH car le handicap empêche d'envisager un temps de travail supérieur à un mi-temps

Le même raisonnement s'applique à toutes les indemnités journalières, les besoins de l'enfant en situation de handicap ne cessant pas du fait de l'arrêt d'activité de son parent.

4 – Enfin, en posant comme principe l'incompatibilité du versement d'un complément d'AEEH avec le versement d'une des prestations visées par l'instruction, la CNAF ne tient nullement compte de l'un des critères d'attribution posé par l'article R. 541-2, à savoir le recours à une tierce personne rémunérée.

En donnant consigne aux agents des CAF de centrer leur contrôle sur la réduction d'activité du parent, la CNAF omet de vérifier s'il y a recours à une tierce-personne. De ce fait, le versement d'un complément d'AEEH pourra être refusé alors même que, comme l'avait constaté la CDAPH, l'enfant bénéficie de l'aide d'une tierce personne rémunérée.

Une fois encore, le caractère automatique du non-versement de l'AEEH en raison de la perception de certaines prestations, en plus d'être illégal, soulève de vraies difficultés pratiques.

Force est de déplorer que la décision du 26 mars 2025 ne répond pas sur ce point en se contentant de simplement mentionner que sont respectés les motifs retenus par les CDAPH.

2.3. Sur la violation directe de la loi

1 – *L'instruction viole l'article R. 541-4 du Code de la sécurité sociale et l'arrêté du 22 avril 2002*

En prévoyant qu'il n'est pas nécessaire d'informer la MDPH du motif de non-versement du complément, l'instruction contestée viole directement les dispositions de l'article R. 541-4 du Code de la sécurité sociale.

L'alinéa 3 du IV de cet article dispose que :

« *L'organisme débiteur des prestations familiale 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. »

Il résulte de ce texte que :

i. la CAF peut contrôler la situation d'un allocataire, notamment pour s'assurer que la condition de réduction d'activité professionnelle est bien remplie ;

ii. si cette condition n'est pas remplie, elle doit saisir la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) ;

iii. c'est la CDAPH – et elle seule – qui réexamine les droits à allocation de l'intéressé ;

iv. dans l'attente de la décision de la CDAPH, les droits à l'allocation sont maintenus à titre d'avance (cette dernière est donc remboursable, le cas échéant).

Une CAF ne peut pas « défaire » ce qu'a décidé une CDAPH en décidant, seule, de ne pas verser des droits pourtant ouverts par l'instance spécialement dédiée à cet effet.

L'arrêté du 24 avril 2002 précité[2] (**pièce n°2**) confirme cette analyse en énonçant que :

« *La CAF assure le contrôle de la mobilisation effective de l'aide humaine. Elle apprécie le volume de l'aide humaine sur justificatifs : bulletin de paie de la tierce personne, attestation de l'employeur du ou des parents, ou constat de l'absence totale d'activité professionnelle d'un des parents. Elle réduit le versement de la prestation, lorsque l'aide humaine apportée réellement est inférieure à celle évaluée par la CDES lors de l'attribution du complément. La CDES doit alors réévaluer la situation. Conformément à l'article 3 du présent arrêté, elle prend une nouvelle décision infirmant ou confirmant sa précédente décision dans un délai de deux mois suivant sa saisine par la CAF.* »

Dans sa décision du 26 mars 2025, la CNAF écrit que :

« *C'est uniquement dans le cas de perception d'un avantage non cumulable que nous effectuons sans délai l'enregistrement de l'accord de l'AEEH de base uniquement. En effet, avec la Cnsa, nous avons jugé que dans ce cas de figure, il n'était pas nécessaire d'informer la Mdph puisque la CDAPH ne pourra pas identifier de décision alternative.* »

Par là-même, la CNAF admet se soustraire délibérément aux dispositions de l'article R. 541-4 précité dans la mesure où la CDAPH ne pourrait pas édicter de « décision alternative ».

Cette position omet de rappeler qu'en amont il existe une décision de la CDAPH qui, précisément, reconnaît qu'un parent doit bénéficier d'un complément d'AEEH en raison, notamment, d'une réduction d'activité liée à la prise en charge du handicap de son enfant.

La situation mentionnée dans la pièce n°5 en est une parfaite illustration.

[2] Texte demeuré en vigueur, quoique traitant de l'AES. Il faut rappeler que les conditions d'éligibilité aux compléments de cette allocation sont identiques à celles en vigueur pour l'AEEH.

En obligeant les CAF à ne pas informer les MDPH pour qu'elles prennent, le cas échéant, des décisions modificatives, l'instruction publiée le 5 décembre 2024 viole tout à la fois l'article R. 541-2 du Code de la sécurité sociale et l'arrêté du 22 avril 2002 précité.

2 – *Sur la violation du seul article R. 541-4 en ce qui concerne les retards de versement*

Dans sa décision du 26 mars 2025, la CNAF écrit que :

« *Vous vous inquiétez que nos consignes retardent le versement du complément d'AEEH en l'attente du résultat du contrôle qui n'aurait dans votre analyse aucun fondement juridique.*
Nous ne partageons pas cette analyse.
En vertu de l'article L.161-1-4 du CSS, les organismes de sécurité sociale ont autorité pour demander toutes pièces justificatives utiles dans le cadre du service d'une prestation ou du contrôle de sa régularité, afin d'apprécier les conditions du droit à ladite prestation. La non-présentation par le demandeur de pièces justificatives entraîne 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.
Les Caf ne peuvent être tenues responsables « des délais d'instruction extrêmement long des MDPH » et encore moins y pallier en versant des droits erronés. Je vous rappelle que les contrôles sont déclenchés dès lors que la situation connue sur le dossier des parents, à réception de la décision de la Cdaph, n'est pas conforme aux conditions administratives d'octroi de l'AEEH et ses compléments, lesquelles doivent être vérifiées par les CAF. En effet, conformément à l'article R.541-3 du CSS : « 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. »

L'organisme confirme ainsi que les droits des allocataires sont mis en suspens le temps du contrôle, lequel s'exerce dès l'ouverture des droits par la CDAPH.

Comme cela l'a été souligné dans la demande d'abrogation, cela signifie qu'un allocataire, en plus d'être soumis aux délais de traitement extrêmement longs des MDPDH, devra patienter le temps que la CAF assure son contrôle, lequel peut prendre la forme d'un appel téléphonique quasiment intraçable (cf. la formule « *Si l'allocataire est joint par téléphone (…)* »).

Ce faisant, la CNAF se réfère au texte général que constitue l'article L. 161-4-1 du Code de la sécurité sociale. Or, ce texte ne s'applique pas au contrôle de l'AEEH, pour les raisons suivantes :

i. il s'inscrit dans le Titre VI du Livre I consacré aux prestations et aux soins. Aucune des dispositions de ce titre, ni aucune du livre I, ne concerne l'AEEH, à l'exception de l'article L. 168-10 posant une règle de non-cumul avec l'Allocation Journalière de Présence Parentale (PJJ)[3] ;

ii. le régime de l'AEEH figure dans le Livre V spécialement dédié aux prestations familiales. Ce sont les règles contenues dans ce Livre qu'il convient d'appliquer en premier lieu, conformément à l'adage *lex specialia generalibus derogant* ;

iii. s'agissant d'une prestation dont l'octroi est décidé par la CDAPH, il serait hasardeux qu'une CAF puisse, seule, suspendre un versement.

La position exprimée par la CNAF est en tout état de cause contraire au IV de l'article R. 541-4 ci-dessus reproduit dans la mesure où ce texte prévoit que, dans l'attente d'une (éventuelle) décision de la CDAPH, la CAF verse une avance correspondant à la situation constatée.

[3] Allocation versée pour les soins d'un enfant gravement malade, handicapé ou accidenté.

Aucune suspension n'est prévue par le texte.

En pratique, elle ne se justifie nullement dans la mesure où les sommes versées ont la nature d'avance. Comme telles, elles sont remboursables, généralement par imputation sur les allocations à échoir.

PAR CES MOTIFS

Par tous ces moyens et tous autres à produire, déduire, ou suppléer, au besoin même d'office, il est demandé au Conseil d'État de :

- **Annuler la décision du 26 mars 2025 portant refus d'abrogation de l'instruction de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) IT 2024-233 sur le contrôle des compléments d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) attribués pour réduction ou cessation d'activité publiée le 5 décembre 2024 ;**

- **Enjoindre à Madame la Présidente de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales de procéder à l'abrogation de l'instruction IT 2024-233 sur le contrôle des compléments d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) attribués pour réduction ou cessation d'activité publiée le 5 décembre 2024 en tant qu'elle :**
  - ***d'une part, établit une incompatibilité de principe entre un complément d'AEEH versé en raison d'une réduction d'activité et certaines allocations qu'elle mentionne ;***
  - ***d'autre part, dispense les Caisses d'Allocations Familiales de toute information aux commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) en cas de non-versement pour cause de cumul de l'AEEH avec une des allocations qu'elle mentionne ;***
  - ***enfin, prévoit la suspension du versement de l'AEEH le temps de l'exercice des contrôles ;***

- **Condamner la Caisse Nationale d'Allocations Familiales à verser à l'association requérante la somme de 3 000,00 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.**

Maître David TARON
Avocat au Barreau de Versailles