

Mars 2025

Objet : Laïcité, action sociale et caisses d'allocation familiale.

Nombre d'associations d'inspiration religieuse organisant des séjours pour les jeunes rencontrent des difficultés pour obtenir le bénéfice des aides financières aux vacances d'enfant dispensées par les caisses départementales d'allocations familiales. Bien que manquent des indicateurs statistiques, il semble que les difficultés nées de l'interprétation du principe constitutionnel de laïcité entre les CAF et les associations de jeunesse d'inspiration confessionnelle qui sont anciennes sont devenues plus nombreuses depuis la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

La présente fiche fait le point sur le droit applicable éclairci par la charte de la laïcité adoptée par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) en 2015 et surtout par quelques décisions récentes des juridictions administratives relatives à des associations protestantes, juives et catholiques (cf. les jugements mentionnés dans la présente note).

1. Quelques mots sur le dispositif et son histoire

Les « bons vacances » ont été créés en 1948 dans un objectif de soutien à la politique familiale : aucune condition de ressources n'était requise pour bénéficier de cette aide. Au plus fort de leur expansion en 1977, les bons vacances ont été attribués à 1,5 million d'enfants.

Le nombre des bénéficiaires a décliné ensuite du fait principalement de l'introduction de critères de ressources; la politique sociale remplace la politique familiale et les subventions aux organisateurs de séjour remplacent les aides directes aux familles. Les «bons vacances» disparaissent ; le ministre chargé de la sécurité sociale crée par [arrêté du 12 octobre 1999 VACAF](#), service commun des caisses d'allocations familiales et de leur fédérations, chargé aux termes de l'article 1 de cet arrêté de mutualiser les moyens pour « *conduire une politique d'action sociale en faveur des familles et de promouvoir le tourisme social, l'accompagnement des familles, notamment les plus en difficulté* ».

VACAF gère aujourd'hui deux dispositifs : AVF aide aux vacances familiales et AVE aide aux vacances d'enfants. En 2024, 96 CAF sur 101 étaient adhérentes au VACAF et ont financé le départ en vacances de 78 567 enfants.

VACAF gère également depuis le 1^{er} janvier 2024 le Pass Colo [Pass colo | jeunes.gouv.fr](https://jeunes.gouv.fr).

Attention ! VACAF est un prestataire de service à disposition des Caf adhérentes. Elle est chargée notamment de verser les aides aux vacances en respectant les budgets limitatifs indiqués par chaque CAF et de proposer sur son site l'ensemble des séjours sur toute la France. Elle ne fixe pas les règles d'attribution et le montant des aides sociales qui relèvent de la compétence de chaque CAF.

Les organisateurs de séjour doivent solliciter l'accord de la CAF départementale du lieu de séjour des vacances pour être attributaires de ces aides. Cet accord se traduit le plus souvent par une convention « d'aide locale aux vacances d'enfants » de durée variable, en générale de courte durée (1 an) et reconductible.

A noter que les CAF versent d'autres aides sociales à destination des jeunes qui ne sont pas versées par VACAF mais obéissent aux mêmes règles : ainsi de la prestation de service ordinaire (PSO) qui

finance les activités de loisir sans hébergement (ALSH) péri ou extrascolaires. Les « vacances apprenantes » sont pour leur part des aides sociales financées directement par l'Etat.

2. Quelles sont les responsabilités réciproques de la CNAF et des CAF en matière d' aide sociale ?

La Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) est un établissement public national qui définit les grandes orientations et veille notamment à la politique générale et au respect de la législation relative aux prestations familiales. Les CAF départementales sont des organismes autonomes de droit privé à compétence départementale qui gèrent un service public. Elles appliquent les politiques générales définies par la législation et la CNAF et distribuent les prestations obligatoires. En matière d'aide sociale, elles jouissent d'une large compétence sur le fondement de l'article L. 263-1 du code de la sécurité sociale qui dispose : « *Les caisses d'allocations familiales exercent une action sanitaire et sociale en faveur de leurs ressortissants et des familles de ceux-ci (...)* ».

Aux termes de l'article 6 de l'[arrêté du 3 octobre 2001](#) relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales : « *La nature des aides financières aux familles, la qualité des bénéficiaires, notamment les parents non-allocataires, ainsi que les conditions générales d'attribution de ces prestations sont définies par le règlement intérieur des caisses d'allocations familiales* ». Les règles d'attribution et les montants peuvent ainsi différer d'une CAF à l'autre.

A signaler que la CNAF s'est dotée de plusieurs outils en matière de laïcité : la [Charte de la laïcité](#) adoptée en 2015 et plusieurs circulaires¹ la mettant en œuvre . A été créé un comité consultatif et de suivi de la charte et les CAF ont été incitées à la mise en place de référents laïcité . Voir aussi le guide de la CNAF [Faire vivre la Laïcité](#). Ces différents documents qui guident l'action des caisses n'ont pas force de loi ou de règlement. La Charte de la laïcité prend valeur de contrat lorsque la convention entre la CAF et l'association bénéficiaire prévoit qu'elle doit être signée par l'association.

3. L'octroi d'une aide aux vacances ou aux loisirs est-elle un droit ?

Non, ce n'est pas un droit.

En effet, les CAF sont libres de déterminer leur politique sociale et les destinataires de leur subvention.

Ceci est vrai pour le dispositif Vacaf qui « *constitue une subvention versée par les CAF sous réserve de leur pouvoir d'appréciation et dans le cadre de leur mission d'action sanitaire et sociale aux personnes morales de droit public ou privé assurant la gestion de centres familiaux de vacances* » [Tribunal administratif de Strasbourg le 12 octobre 2021 n° 2010424 Association Vidolec.](#)

Ceci vaut pour l'ensemble des aides sociales délivrées par la CAF.

Cependant « *si l'attribution d'une subvention par une personne privée chargée d'une mission de service public ne constitue pas un droit, il appartient au juge administratif de contrôler qu'une telle décision n'est ni entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, ni prise dans un but étranger à l'intérêt*

¹ [circulaire 2016-11 du 23 septembre 2016](#) relative à la mise en œuvre de la charte de la laïcité de branche famille avec ses partenaires et circulaire et [circulaire n°2017-006 du 7 novembre 2017](#) relative aux conditions d'attribution des aides financières d'action sociale des Caf au profit d'associations revendiquant ou se référant à des convictions philosophiques, spirituelles ou religieuses..

général » (TA Strasbourg n° 2010424 Association Vidolec et TA Amiens 4 avril 2024 n° 2201729 Association Saint Roch).

4. La décision refusant l'aide ou refusant le renouvellement d'une convention venue à échéance doit-elle être motivée ?

Oui. La loi est précise sur ce point.

Aux termes de l'article L. 211-7 du code des relations entre le public et l'administration en effet :
*« Les organismes de sécurité sociale et l'opérateur France Travail doivent faire connaître les motifs des décisions individuelles par lesquelles ils refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir.
 L'obligation de motivation s'étend aux décisions par lesquelles les organismes et institutions mentionnés à l'alinéa précédent refusent l'attribution d'aides ou de subventions dans le cadre de leur action sanitaire et sociale ».*

Cette motivation doit être précise en droit et en fait ². Le défaut ou l'insuffisance de motivation, qui lui est assimilable, rend illégale la décision de refus de la CAF.

Pour le cas d'un refus illégal faute de toute motivation, voir TA Amiens 4 avril 2024 n° 2201729 Association Saint Roch.

Pour le cas d'une motivation existante mais insuffisante, voir le cas d'une CAF motivant son refus exclusivement par le fait que « *son exigence de neutralité confessionnelle ne lui permet pas de s'engager conventionnellement* » TA Strasbourg n°2000622 12 octobre 2021 Association Champfleuri.

5. La seule circonstance que l'association affiche une appartenance confessionnelle dans ses statuts ou son fonctionnement interdit-elle le conventionnement ?

Non.

Refuser une subvention au seul motif que l'organisme la sollicitant aurait une appartenance confessionnelle constitue une atteinte aux principes de neutralité et de laïcité s'imposant aux services publics. Il a été notamment jugé qu'« *aucune disposition législative ou réglementaire* » ne permettait à une CAF de « *se fonder sur le caractère confessionnel d'une partie des activités* » pour « *refuser à une association de conclure une convention de subvention dans le cadre du dispositif VACAF* » TA Strasbourg n°2000622 12 octobre 2021 Association Champfleuri.

Toutefois, si l'organisme a partiellement des activités culturelles, la subvention ne peut être utilisée pour financer ces activités culturelles : voir Cour administrative de Versailles n°20VE02332 17 janvier 2023 Association centre de loisirs ChnéOr.

On prendra garde qu'une référence confessionnelle figurant dans les statuts d'une association peut cependant être un élément d'un ensemble d'indices qui, additionnés, conduiront la CAF à estimer que l'accès aux prestations de cette association est réservé à ses coreligionnaires.

² Dans sa [circulaire du 23 septembre 2016](#) relative à la mise en œuvre de la charte de la laïcité de branche famille avec ses partenaires, la CNAF souligne, conformément à la jurisprudence, que « *tout refus doit s'appuyer sur des faits étayés qui devront être qualifiés juridiquement et être rattachés à des motifs de droit. Il ne peut se limiter à l'invocation de principes à caractère général non corroborés par des faits précis* »

6. Quelles sont les conditions qu'impose le respect du principe constitutionnel de laïcité pour l'attribution d'une aide sociale ?

Comme précédemment exposé, l'attribution d'une aide sociale, dès lors qu'elle n'est pas un droit, relève du pouvoir discrétionnaire de la CAF. Ceci ne signifie pas que la CAF peut refuser cette aide pour n'importe quel motif.

Les deux conditions à respecter par l'organisme demandeur de cette aide au regard du principe de laïcité et dont la violation justifie le refus de financement sont :

- l'ouverture de ses activités à tous les enfants ou familles quelle que soit leur origine, leurs croyances ou leurs convictions
- et l'absence de prosélytisme.

Attention ! ces critères s'apprécient concrètement et non à la seule lecture des statuts et du règlement intérieur ou des dires de l'organisme demandeur.

Ex 1 : cas d'absence de prosélytisme mais de public trop ciblé

L'association Champfleuri

*« il est constant que l'association Champfleuri centre de vacances a une vocation religieuse, ses statuts précisant notamment que son objet est de « promouvoir l'équilibre, le développement de l'individu et de la famille, notamment des enfants, adolescents et jeunes selon une éthique chrétienne, (...) ». Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que, dans le cadre des séjours qu'elle propose, des activités religieuses, correspondant à des chants et des discussions sur des thèmes bibliques, sont organisées mais qu'une activité de substitution, à savoir la lecture d'un livre, peut être préparée en cas de refus d'y participer. Enfin, il est constant que chaque enfant doit apporter une Bible pour se rendre aux séjours organisés par l'association Champfleuri centre de vacances. **Si le prosélytisme reproché à l'association requérante ne ressort ni de ses statuts ou de son projet pédagogique ni du fait qu'elle soit affiliée à la Fédération évangélique de France et au Conseil national des évangéliques de France, il ressort toutefois des éléments précités, et en particulier de l'obligation qui est faite à chaque participant d'apporter une Bible, que les séjours organisés par cette association visent nécessairement un public de religion protestante. La caisse d'allocations familiales du Bas-Rhin pouvait se fonder sur ce seul motif pour prendre les décisions contestées. Il s'ensuit que l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que la caisse d'allocations familiales du Bas-Rhin aurait entaché ses décisions d'erreur manifeste d'appréciation ».***

TA Strasbourg n°2000622 12 octobre 2021 Association Champfleuri

Ex 2 : cas de public exclusivement ciblé

L'association Centre de loisirs ChnéOr

« Il ressort des pièces du dossier, en particulier des plannings d'activité produits, et n'est d'ailleurs pas contesté par la requérante, qu'une partie des activités proposées par l'association Centre de loisirs ChnéOr est exclusivement religieuse et que la plupart des activités sont organisées dans la perspective de découverte et d'apprentissage de la seule religion juive, notamment des sorties et des activités organisées autour de cette religion et de sa pratique hebdomadaire. Ainsi, alors même que l'association a modifié son règlement intérieur pour préciser l'ouverture à tous de ses activités Alsh et la proposition

d'activités alternatives pour les enfants ne souhaitant pas participer aux activités religieuses, d'une part, elle ne précise pas les activités alternatives mises en place pour les enfants ne souhaitant pas participer aux temps de prière et, d'autre part, elle ne présente aucun programme alternatif pour la grande partie de ses activités conçues autour de l'apprentissage de la religion juive. Alors même que l'association Centre de loisirs ChnéOr soutient à bon droit que dès lors que les repas qu'elle sert respectent les conditions d'hygiène réglementaires, elle n'a pas d'obligation de proposer un repas alternatif non différencié, le service de repas exclusivement casher, s'il n'est pas interdit, constitue de facto une pratique sélective dans l'accès au centre de loisirs.... dans ces conditions, alors même qu'il n'est pas établi que l'association Centre de loisirs ChnéOr aurait refusé l'inscription d'enfants en raison de leur appartenance religieuse, et indépendamment de la présence d'éléments de décoration religieux, lesquels dépendaient du lieu dans lequel était réalisé l'accueil et dont la CAF avait connaissance dès la signature des premières conventions, l'organisation de l'accueil dans le centre de loisirs ChnéOr manifestait une appartenance confessionnelle de nature à en réserver, de fait, l'accès aux fidèles d'une seule religion. Par suite, la CAF de la Seine-Saint-Denis était fondée à considérer, au jour des décisions en litige, que les activités proposées par l'association Centre de loisirs ChnéOr ne respectaient pas le principe de laïcité, et, pour ce seul motif, refuser à la requérante le renouvellement des subventions accordées au titre des prestations de service ALSH périscolaire et extrascolaire de ce centre, sans commettre ni erreur de droit, ni erreur de fait, ni erreur manifeste d'appréciation. »

Cour administrative de Versailles n°20VE02332 17 janvier 2023 [Association centre de loisirs ChnéOr](#).

Ex 3 : cas de cumul de public exclusivement ciblé et de prosélytisme

[L'association Vilodec](#)

« il n'est pas contesté par l'association requérante qu'elle constitue la branche jeunesse des associations « France pour Christ » et « Alliance pour Christ », dont les objectifs affichés sont notamment de « présenter Jésus-Christ à [leurs] contemporains, les inviter à lui faire confiance, à le suivre et à intégrer l'Eglise » ou encore de « renforcer l'attachement à Jésus-Christ et à son Eglise. Equiper des disciples, des responsables, pour en former d'autres, servant leur Eglise et la mission ». Par ailleurs, il ressort des statuts de l'association Vilodec que son action a notamment pour objet de « permettre une confrontation avec la pensée et l'idéal chrétiens, en vue de favoriser l'éveil spirituel et d'exercer une influence morale bienfaisante pour la personne et la société » et de ses projets éducatifs pour les années 2017 et 2018 que son but est de permettre aux jeunes qu'elle accueille de « découvrir la spiritualité chrétienne décrite dans la bible », de les accompagner dans « la recherche de leur identité psychologique et spirituelle ; (...) leur recherche de l'éclairage biblique (...) » et de « contribuer à leur éducation chrétienne en concertation avec les parents ». De même, il ressort des plaquettes de présentations des séjours organisés pendant l'été 2020 qu'« un séjour de vacances Vilodec, c'est (...) faire plus ample connaissance avec Dieu par la création et par sa Parole, la Bible ». Si l'association requérante soutient qu'elle est ouverte à tous les enfants et qu'elle s'attache à respecter le caractère facultatif et accessoire des activités religieuses proposées, il ressort du courriel envoyé en 2014 par le président de l'association dans le cadre d'une demande d'informations adressée par la caisse d'allocations familiales du Bas-Rhin que ces activités religieuses ne sont pas facultatives et qu'aucune activité de substitution n'est proposée, l'association requérante ne contestant pas avoir, ainsi qu'il en ressort des pièces du dossier, modifié ses outils de communication afin de préciser qu'elle proposait de telles activités de substitution. »

TA Strasbourg n°2100424 12 octobre 2021 Association Vilodec

Ex 4 : cas où l'ouverture est jugée suffisante et le prosélytisme inexistant

L'association Saint-Roch

« S'il est constant que l'association Astrale entretient des liens avec la paroisse Saint Jean-Baptiste et une fondation Saint-Firmin, que le curé de la paroisse, le vicaire général du diocèse d'Amiens et le délégué et président de la fondation Saint-Firmin sont membres de droit de l'association et doivent être présents pour que le conseil d'administration délibère valablement et que les membres de l'équipe d'animation et de la direction sont pour la quasi-totalité d'entre eux impliqués dans la vie de la paroisse, **il ne ressort pas des pièces du dossier que ces circonstances soient considérées, par les familles qui ne seraient pas de confession catholique, comme un obstacle pour bénéficier des prestations d'accueil de mineurs proposées par l'association Astrale.** Par ailleurs, tant les statuts du 20 décembre 2018 de cette association que son projet éducatif du 23 juin 2020 ne font aucune référence à des activités culturelles ou à des objectifs de nature religieuse et affirment l'attachement de l'association au principe de neutralité et au respect de la charte de la laïcité élaborée par la branche famille de la caisse d'allocations familiales.

D'autre part, il ressort des pièces du dossier **que les temps de prière que l'association Astrale propose sont facultatifs, qu'ils se déroulent, dans un lieu distinct et concomitamment aux activités principales choisies par les mineurs accueillis et ne représentent, s'agissant de leur durée, qu'une part limitée des activités des enfants volontaires.** Par ailleurs, si l'association propose en parallèle de l'accueil périscolaire et extrascolaire des mineurs, des activités religieuses telles que des séjours ou les soirées « Sursum Corda » et « Sursum corda junior », **ces activités sont distinctes de celles pour lesquelles des subventions ont été demandées.** Dans ces conditions, et alors que l'association Astrale établit accueillir des enfants dont les familles ne sont pas catholiques ainsi qu'une animatrice stagiaire musulmane pratiquante, la caisse d'allocations familiales de la Somme a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que l'organisation de l'association et les conditions d'accueil des jeunes proposées par cette dernière étaient de nature à faire obstacle à ce qu'elle accueille des mineurs sans distinction de conviction religieuse et qu'en conséquence, l'association ne respectait pas le « principe d'ouverture à tous » défini dans la charte de la laïcité de la branche Famille des caisses d'allocations familiales.

TA Amiens 4 avril 2024 n° 2201729 Association Saint Roch). Il ressort clairement de cette décision qu'une association qui exerce des activités de nature confessionnelle peut obtenir des subventions pour la partie de ses activités qui n'ont pas cette nature.

A noter qu'il est indifférent :

→ que l'association possède un agrément jeunesse et sport. Cet agrément atteste que l'association remplit certaines conditions de compétence et de sécurité pour accueillir et accompagner des jeunes ; il accorde par ailleurs la possibilité de bénéficier de subventions publiques et ouvre droit à certains avantages fiscaux. Mais il n'entraîne pas droit automatique aux prestations d'aide sociale des CAF.

→ que l'association à laquelle un refus de subvention est opposé par une CAF départementale se voit subventionnée dans la CAF d'un autre département.

En effet, « si l'association requérante se prévaut de ce qu'elle a conclu des conventions de partenariat avec la caisse d'allocations familiales de Mayenne le 11 mars 2021 et avec la caisse d'allocations familiales de Meurthe-et Moselle le 11 février 2021, de telles décisions relèvent du pouvoir d'appréciation propre à chaque caisse d'allocations familiales et sont sans incidence sur le refus de renouvellement du conventionnement en litige (par la CAF du Bas Rhin) » TA Strasbourg n°2100424 12 octobre 2021 Association Vilodec

→ que l'association perçoive par ailleurs des subventions de collectivités publiques à un autre titre que celui du financement d'aides sociales

7. Quel recours en cas de refus de subvention ou de déconventionnement ?

Attention ! Les exigences d'ouverture à tous les publics et d'absence de prosélytisme sont applicables à toute association sans exception ni distinction ; elles découlent du principe constitutionnel de laïcité. Le juge veille à leur respect .

Un refus de conventionnement « *n'a ni pour objet, ni pour effet de porter atteinte à la liberté de conscience et de religion qui peut s'exercer sans l'aide des personnes publiques* » TA Strasbourg n°2000622 12 octobre 2021 Association Champfleuri.

7.1 Un recours gracieux devant le directeur de la CAF. Il doit être fait dans les deux mois à compter de la réception de la décision.

Vous devrez lui apporter tous éléments de fait établissant que les deux critères de l'ouverture à tous et de l'absence de prosélytisme sont réunis.

Si des activités de nature confessionnelle sont prévues, il ressort des décisions de justice précitées qu'elles doivent impérativement être facultatives et des activités de remplacement effectives et encadrées et sans cout supplémentaire doivent être organisées ; produisez toute preuve à l'appui telles par exemple qu'emploi du temps, attestation des parents, etc. . cf. les exemples cités dans les jurisprudences mentionnées.

La circulaire CNAF 2017-006 du 7 novembre 2017 mentionnée en note de bas de page 1 mentionne que les activités religieuses ne doivent pas excéder 15% du temps consacré aux activités. Cette exigence ne peut cependant qu'être indicative, aucune décision de justice n'ayant encore fixé une proportion.

En revanche la légalité de la mention de la même circulaire selon laquelle : *»Les conditions d'accueil des enfants ou des familles (doivent être) non discriminatoires et assurer la mixité et l'égalité entre les sexes* » est confirmée par l'arrêt de la CAA de Versailles dans l'affaire [Association centre de loisirs ChnéOr](#) déjà mentionnée. La Cour juge qu'une CAF peut décider « *d'orienter ses financements de son action sociale en matière d'action des jeunes en fonction notamment d'un critère portant sur la mixité entre garçons et filles, critère qui est conforme aux principes d'égalité et de laïcité* ».

La CAF peut saisir du litige le comité consultatif et de suivi de la charte de laïcité qui émet un avis.

7.2 Un recours devant le tribunal administratif dont relève la CAF soit immédiatement, soit dans les deux mois qui suivent le rejet exprès du directeur.

Un refus tacite naît du silence gardé pendant 4 mois sur votre recours. Appel peut être fait devant la cour administrative d'appel et cassation devant le conseil d'état.

Les mêmes éléments de preuve doivent lui être fournis.

Un appel direct devant le tribunal administratif, éventuellement doublé d'un référé suspension en cas d'urgence prouvée, sera plus rapide.

Très peu de décisions de justice ont été à ce jour rendues sur ce type de litiges entre CAF et associations. Les jurisprudences citées dans la présente note semblent être fin avril 2025 les seules, un litige est encore en cours au TA de Strasbourg.

Un mémoire type de contestation d'une décision défavorable de la CAF figure également sur le site.