

Délibération n°2007-103 du 23 avril 2007

Bons-vacances – refus de remboursement par des caisses d’allocations familiales – différence de traitement – religion – absence de discrimination

La haute autorité a été saisie de la question des remboursements de bons-vacances par les caisses d’allocations familiales aux associations organisant des séjours de mineurs en centre de vacances. La haute autorité constate que la distinction opérée par les circulaires 2002-137 et 2006-088 de la caisse nationale d’allocations familiales n’est pas contraire au principe de non discrimination et recommande à la caisse nationale d’allocations familiales de préciser les principes et les conditions appliqués afin de permettre une attribution non discriminatoire des subventions par les caisses d’allocations familiales.

Le Collège,

Vu l’article 10 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen,

Vu l’article 1 de la Constitution du 4 octobre 1958,

Vu l’article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales et l’article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention,

Vu le code de l’action sociale et des familles,

Vu l’article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des églises et de l’Etat,

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité,

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité,

Vu la lettre-circulaire n° 2002-137 du 26 juillet 2002 de la caisse nationale d’allocations familiales,

Vu la lettre-circulaire n° 2006-088 du 12 juillet 2006 de la caisse nationale d’allocations familiales,

Sur proposition du Président,

Décide :

Par courrier du 10 juillet 2006, un collectif d’associations à vocation religieuse a saisi la haute autorité d’une réclamation relative à des refus de remboursement de bons-vacances opposés par des caisses d’allocations familiales à des associations membres de ce collectif organisant

des centres de vacances ou de loisirs au motif que ces associations ne respecteraient pas le principe de neutralité religieuse.

Plusieurs associations membres de ce collectif se sont jointes à la réclamation. Il est à noter que les statuts de ces associations diffèrent. Si certaines sont ouvertes à tous les publics, d'autres en revanche limitent l'accès à leurs activités aux personnes souscrivant aux buts de l'association.

Le collectif d'associations allègue que ces refus sont discriminatoires car fondés sur la nature confessionnelle des associations, en raison d'une interprétation restrictive de la lettre-circulaire n° 2002-137 de la Caisse nationale d'allocations familiales du 26 juillet 2002.

Par courrier du 17 octobre 2006, une CAF locale a saisi la haute autorité d'une demande d'avis sur l'interprétation des lettres-circulaires n°2002-137 et n°2006-088 de la CNAF relatives à l'attribution d'aides financières aux vacances.

Le collectif d'associations fait valoir que, dès lors qu'il n'est pas interdit aux associations qu'il regroupe de recevoir des enfants et qu'elles bénéficieraient d'un agrément jeunesse et sports, il ne serait pas cohérent que les CAF leur refusent le versement de subventions.

L'accueil des mineurs en centre de vacances est régi par les articles L.227-4 et suivants du code de l'action sociale et des familles lesquels imposent le dépôt auprès des autorités administratives d'une déclaration préalable comprenant notamment un projet éducatif. Le fait que le projet éducatif comporte des activités culturelles n'est pas un obstacle à l'accueil des mineurs. L'examen des conditions d'accueil doit donc être dissocié de celui de son financement par des subventions.

Par ailleurs, l'agrément d'associations par le ministère de la jeunesse et des sports et les subventions versées par les caisses d'allocations familiales sont distincts. Les critères d'appréciation par le ministère et les services de la jeunesse et des sports et par les caisses d'allocations familiales peuvent paraître similaires, néanmoins les subventions n'ont pas le même objet et sont attribuées par des institutions distinctes. Par conséquent, l'agrément par le ministère de la jeunesse et des sports n'implique pas d'obligation pour les caisses d'allocations familiales de subventionner l'accueil d'enfants par des associations agréées.

La caisse nationale d'allocations familiales a adressé deux circulaires aux directeurs de caisses d'allocations familiales leur indiquant les modalités des aides financières à l'accueil du mineur en centre de vacances, la circulaire n° 2002-137 du 26 juillet 2002 et la circulaire n° 2006-088 du 12 juillet 2006. Chaque caisse d'allocations familiales met en œuvre au niveau local les indications contenues dans ces deux textes. Par conséquent, il convient d'examiner la conformité au principe de non discrimination des indications contenues dans ces circulaires et de leur application.

Il ressort de ces deux circulaires que la caisse nationale d'allocations familiales fonde la distinction qu'elle opère entre les associations sur le principe de neutralité des services publics, réservant le bénéfice des aides financières des CAF aux associations qui n'ont « pas vocation exclusive de diffusion philosophique, syndicale, politique ou confessionnelle, [qui] s'adressent à tous les publics et (...) proposent des activités ouvertes à tous et s'appuyant sur un projet socio-éducatif de qualité ».

La composante du principe de neutralité concernée est, en premier lieu, l'interdiction des subventions publiques aux cultes prévue par l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : « *La République ne reconnaît ni ne salarie aucun culte.* ». Selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, les associations mixtes régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, c'est-à-dire qui ont un objet cultuel associé à des activités sociales, éducatives, philanthropiques, culturelles, ne peuvent recevoir de subventions (notamment CE, 9 oct. 1992, association Siva-Soupramanien de Saint-Louis).

Il résulte de l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 mars 2005 relatif à des subventions publiques versées à l'Eglise évangélique de Polynésie française que l'interdiction de subvention des cultes découle du principe de laïcité, mais en est distincte. Elle ne s'impose donc que sur les territoires sur lesquels la loi du 9 décembre 1905 est applicable. S'agissant de la métropole, le cas de l'Alsace et de la Moselle est particulier en ce que ces trois départements ne sont pas soumis à cette loi. Ainsi, l'interdiction de subvention des cultes n'a pas valeur constitutionnelle, mais législative.

L'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales pose une interdiction des discriminations, notamment à raison de la religion. L'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention garantit le droit à la propriété. Le Conseil d'Etat dans un arrêt DIOP du 30 novembre 2001 a considéré que des prestations sociales sont des biens au sens de cet article. Les subventions allouées par la branche famille directement aux familles ou à des associations contribuant à la politique familiale des CAF peuvent être considérées comme des biens au sens de l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention.

La distinction opérée par la CNAF repose en second lieu sur le principe constitutionnel de laïcité et a pour but d'assurer la neutralité du service public. La Caisse nationale indique des critères pour distinguer les associations pouvant bénéficier d'une aide financière. L'association ne doit pas avoir vocation exclusive de diffusion philosophique, politique, syndicale ou confessionnelle. Elle doit s'adresser sans discrimination à tous les publics. Elle doit proposer des activités ouvertes à tous s'appuyant sur un projet socio-éducatif de qualité. La simple mention d'activités à caractère religieux ou la mention d'une invocation religieuse dans les statuts d'une association ne suffit pas en soi à motiver une décision de refus. Par ailleurs, la circulaire n° 2006-088 de la caisse nationale des allocations familiales mentionne que certaines associations nationales « sont réputées respecter le principe de neutralité ». Une liste de ces associations figure en annexe de la circulaire, étant précisé qu'il s'agit d'une présomption simple, dont la preuve contraire peut être rapportée.

Il ressort de cette liste que, par ces critères, la Caisse nationale a pour objectif de distinguer, pour l'octroi d'aides financières à l'accueil de mineurs, les associations qui poursuivent un but essentiellement confessionnel, des associations qui poursuivent un but essentiellement socio-éducatif. Cette distinction vise ainsi à concilier principe de laïcité et liberté de religion sans porter atteinte à ce second principe. Elle apparaît donc objectivement justifiée et proportionnée.

Par conséquent, la distinction opérée par la Caisse nationale d'allocations familiales n'est pas contraire au principe de non discrimination garanti par l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Néanmoins, elle doit être précisée afin de permettre son application par les caisses d'allocations familiales.

Par conséquent, le Collège de la haute autorité recommande au directeur de la caisse nationale des allocations familiales de préciser aux caisses, qu'au regard de l'attribution d'aides financières, la distinction entre les associations doit être opérée selon le but poursuivi lors de l'accueil des mineurs. Ainsi, le Collège recommande que dans la lettre des circulaires, la référence à une exclusion des associations ayant pour vocation essentielle la diffusion philosophique, politique, syndicale ou confessionnelle soit substituée à la mention d'une exclusion des associations ayant vocation exclusive de diffusion philosophique, politique, syndicale ou confessionnelle. Il est précisé que ce critère n'interdit pas la mention, dans le projet d'accueil, d'activités à caractère religieux, dès lors qu'il est indiqué que la participation à ces activités a un caractère facultatif et que des activités de substitutions de qualité sont effectivement proposées à ceux qui n'y participent pas. Il est recommandé de procéder à ces modifications tout en maintenant les deux autres exigences, à savoir « *que [les associations] s'adressent sans discrimination à tous les publics, et qu'elles proposent des activités ouvertes à tous s'appuyant sur un projet éducatif de qualité.* »

Par ailleurs, le Collège lui recommande d'indiquer que l'appréciation faite par les caisses d'allocations familiales ne peut porter sur l'objet général de l'association, mais doit porter sur les conditions du séjour proposé.

En outre, le Collège lui recommande de préciser que les caisses doivent opérer une appréciation in concreto et de s'assurer, concernant les associations nationales réputées respecter le principe de neutralité, que le projet local d'accueil de mineurs poursuit effectivement un objectif essentiellement socio-éducatif et accueille les enfants sans discrimination.

Le Président,

Louis SCHWEITZER