

N^{os} 504769, 504819

REPUBLIQUE FRANÇAISE

FEDERATION FRANCAISE DES
ENTREPRISES DE CRECHES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

FEDERATION DU SERVICE AUX
PARTICULIERS et autres

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies)

M. Jean-Luc Matt
Rapporteur

Sur le rapport de la 1^{ère} chambre
de la Section du contentieux

M. Thomas Janicot
Rapporteur public

Séance du 4 mai 2026
Décision du 27 mai 2026

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 504769, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 28 mai et 28 août 2025 et le 2 février 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération française des entreprises de crèches demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2025-304 du 1^{er} avril 2025 relatif aux autorisations de création, d'extension et de transformation des établissements d'accueil de jeunes enfants et à l'accueil dans les micro-crèches ;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

2° Sous le n° 504819, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire, et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 30 mai, 29 août et 26 septembre 2025 et les 22 et 30 janvier 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération du service aux particuliers, le syndicat des entreprises de services à la personne et la société Crèche Luffy demandent au Conseil d'Etat :

1°) à titre principal, d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2025-304 du 1^{er} avril 2025 relatif aux autorisations de création, d'extension et de transformation des établissements d'accueil de jeunes enfants et à l'accueil dans les micro-crèches ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler ce décret en tant qu'il modifie les articles R. 2324-24-2, R. 2324-34-2, R. 2324-42 et R. 2324-43-1 et abroge l'article R. 2324-46-5 du code de la santé publique ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean-Luc Matt, conseiller d'Etat,
- les conclusions de M. Thomas Janicot, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Gouz-Fitoussi, avocat de la Fédération française des entreprises de crèches et à la SCP Gatineau, Fattaccini, Rebeyrol, avocat de la Fédération du service aux particuliers et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. L'article 18 de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi a modifié les articles L. 2324-1, L. 2324-2 et L. 2324-3 du code de la santé publique régissant les établissements d'accueil des enfants de moins de six ans et y a inséré de nouveaux articles L. 2324-1-1 et L. 2324-2-2 à L. 2324-2-4. Pour l'application de ces dispositions, d'une part, et pour adapter les dispositions spécifiquement applicables aux micro-crèches qui sont, en vertu du 1° du II de l'article R. 2324-17 et du 1° du I de l'article R. 2324-46 du même code, des établissements d'accueil collectif accueillant des enfants dans leurs locaux de manière régulière ou occasionnelle, y compris les établissements proposant un accueil de courte durée dits "haltes-garderies", d'une capacité d'accueil inférieure ou égale à douze places, d'autre part, le décret du 1^{er} avril 2025 relatif aux autorisations de création, d'extension et de transformation des établissements d'accueil de jeunes enfants et à l'accueil dans les micro-crèches modifie les articles R. 2324-17 à R. 2324-49-1 du code de la santé publique. La Fédération française des entreprises de crèches, d'une part, et la Fédération du service aux particuliers, le syndicat des entreprises de services à la personne et la société Crèche Luffy, d'autre part, demandent l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret par deux requêtes qu'il y a lieu de joindre pour y statuer par une seule décision.

Sur la légalité externe :

2. En premier lieu, lorsqu'un décret doit être pris en Conseil d'Etat, le texte retenu par le Gouvernement ne peut être différent à la fois du projet qu'il avait soumis au Conseil d'Etat et du texte adopté par ce dernier. En l'espèce, il ressort de la copie de la minute de la section sociale du Conseil d'Etat, versée au dossier par la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées, que le texte publié ne contient pas de disposition qui différerait à la fois du projet initial du Gouvernement et du texte adopté par la section sociale le 11 mars 2025. Par suite, les règles qui gouvernent l'examen par le Conseil d'Etat des projets de décret n'ont pas été méconnues.

3. En deuxième lieu, l'organisme dont une disposition législative ou réglementaire prévoit la consultation avant l'intervention d'une décision doit être mis à même d'exprimer son avis sur l'ensemble des questions soulevées par cette décision. Par suite, dans le cas où, après avoir recueilli son avis, l'autorité compétente pour prendre cette décision envisage d'apporter à son projet des modifications, elle doit procéder à une nouvelle consultation de cet organisme lorsque ces modifications posent des questions nouvelles. Il ressort de la comparaison entre, d'une part, le projet de décret ayant fait l'objet de la consultation du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales, du conseil d'administration de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole et du Conseil national d'évaluation des normes et, d'autre part, le décret attaqué que, si ce dernier diffère du premier, les modifications ainsi apportées au projet ne posent pas, eu égard à l'objet de ce décret, de questions nouvelles qui imposaient de consulter à nouveau ces organismes. Ainsi, la Fédération française des entreprises de crèches n'est pas fondée à soutenir que les procédures de consultation à l'issue desquelles le décret attaqué a été pris seraient irrégulières.

4. En troisième lieu, le 5° de l'article L. 142-1 du code de l'action sociale et des familles ne prévoit que le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge « *donne un avis, dans le cadre des formations spécialisées compétentes en matière d'enfance, d'avancée en âge des personnes âgées et des personnes retraitées, d'adaptation de la société au vieillissement et de la bienveillance* » que « *sur tout projet de loi ou d'ordonnance les concernant* ». Par suite, le décret attaqué n'avait pas à être préalablement soumis à ce Haut Conseil.

Sur la légalité interne :

En ce qui concerne le régime d'autorisation des établissements d'accueil de jeunes enfants :

5. Le premier alinéa de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de l'article 18 de la loi du 18 décembre 2023, prévoit que : « *Si elles ne sont pas soumises à un régime d'autorisation en vertu d'une autre disposition législative, la création, l'extension et la transformation des établissements et services gérés par une personne physique ou morale de droit privé ou de droit public accueillant des enfants de moins de six ans sont subordonnées à une autorisation délivrée par le président du conseil départemental.* »

6. En premier lieu, aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique : « *Le projet de création, d'extension ou de transformation d'un établissement ou d'un service de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans fait l'objet, préalablement à la demande d'autorisation mentionnée au premier alinéa, d'un avis favorable de l'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant compétente au titre du 3° du I de l'article L. 214-1-3 du code de l'action sociale et des familles. L'avis est rendu au regard des besoins recensés sur son territoire.* » Le I de l'article L. 214-1-3 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de l'article 17 de la même loi, dispose que : « *Les communes sont les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant. A cet titre, elles sont compétentes pour : / 1° Recenser les besoins des enfants âgés de moins de trois ans et de leurs familles en matière de services aux familles mentionnés à l'article L. 214-1 ainsi que les modes d'accueil mentionnés aux 1° et 2° du I de l'article L. 214-1-1 disponibles sur leur territoire (...) / 3° Planifier, au vu du recensement des besoins, le développement des modes d'accueil mentionnés au même I (...)* », le II de cet article précisant les conditions dans lesquelles ces compétences sont exercées par les communes selon leur taille ou mises en œuvre par l'établissement public de coopération intercommunale ou le syndicat mixte auquel elles ont transféré cette compétence.

7. Les articles R. 2324-21 et R. 2324-22 du code de la santé publique, dans leur rédaction issue du décret attaqué, organisent les conditions selon lesquelles l'avis favorable de l'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant compétente est recueilli préalablement à la demande d'autorisation de création, d'extension ou de transformation d'un établissement ou service accueillant des enfants de moins de six ans. D'une part, en imposant un avis favorable de cette autorité, l'article L. 2324-1 du code de la santé publique ne fait pas de celle-ci un tribunal au sens de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de sorte que l'invocation de ces stipulations est inopérante. D'autre part, lorsqu'elle est saisie en sa qualité d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant, la commune demeure soumise, comme le cas échéant l'établissement public de coopération intercommunale ou le syndicat mixte auquel elle a transféré cette compétence, à l'instar de toute autorité administrative et sous le contrôle du juge administratif, à une obligation d'impartialité.

Le moyen tiré de ce que le décret attaqué serait illégal en l'absence de garanties propres à prévenir d'éventuels conflits d'intérêts ne peut dès lors qu'être écarté.

8. En deuxième lieu, l'article L. 2324-1-1 du code de la santé publique, créé par l'article 18 de la loi du 18 décembre 2023, prévoit que : « *L'autorisation, pour les établissements et les services mentionnés au premier alinéa de l'article L. 2324-1, est accordée pour une durée de quinze ans, renouvelable dans des conditions définies par décret. / En cas de changement de gestionnaire d'un établissement ou d'un service mentionné au même premier alinéa, le président du conseil départemental vérifie que l'organisme cessionnaire de l'autorisation présente les garanties nécessaires pour gérer l'établissement ou le service. Ces garanties doivent être équivalentes à celles présentées par l'organisme cédant l'autorisation, notamment en ce qui concerne la capacité d'accueil de l'établissement ou du service.* »

9. Afin de permettre au président du conseil départemental de vérifier que l'organisme cessionnaire de l'autorisation présente les garanties nécessaires, équivalentes à celles présentées par l'organisme cédant, pour gérer l'établissement ou le service d'accueil de jeunes enfants, l'article R. 2324-24-2 du code de la santé publique, créé par le décret attaqué, impose à l'organisme cessionnaire d'adresser à cette autorité, préalablement à tout changement d'organisme gestionnaire de l'établissement ou du service, une demande de modification du titulaire de l'autorisation.

10. D'une part, en subordonnant cette modification à l'accord de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, les dispositions contestées, qui ne régissent que les conditions de modification du titulaire de l'autorisation administrative et non la cession de l'organisme à laquelle elle avait été accordée, se bornent à mettre en œuvre les dispositions législatives citées au point 8. Par suite, ne peuvent qu'être écartés comme inopérants les moyens tirés de ce qu'elles porteraient par elles-mêmes atteinte à la liberté d'entreprendre, à la liberté du commerce et de l'industrie, au droit de propriété ainsi qu'aux droits que le cédant d'un établissement ou service d'accueil de jeunes enfants tiendrait de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

11. D'autre part, le quatrième alinéa de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique prévoit que : « *Les seules conditions exigibles de qualification ou d'expérience professionnelle, de moralité et d'aptitude physique requises des personnes exerçant leur activité dans les établissements ou services mentionnés aux alinéas précédents ainsi que les seules conditions exigibles d'installation et de fonctionnement de ces établissements ou services sont fixées par décret.* » A ce titre, l'article R. 2324-20 du même code, dans sa rédaction issue du décret attaqué, dresse la liste des informations devant figurer dans le dossier de demande d'autorisation mentionnée au premier alinéa de l'article L. 2324-1 et l'article R. 2324-28 de ce code, demeuré inchangé, détermine les exigences applicables aux locaux et à l'aménagement de l'établissement. Contrairement à ce que soutient la Fédération du service aux particuliers, en précisant que la modification du titulaire de l'autorisation est accordée par le président du conseil départemental « si le cessionnaire apporte les garanties d'une gestion de l'établissement ou du service respectant l'autorisation de création », les dispositions contestées de l'article R. 2324-24-2 du code de la santé publique ne sont ni imprécises ni équivoques et ne subordonnent pas la cession de l'autorisation à des conditions plus strictes que l'autorisation elle-même. Elles ne sauraient par suite être regardées comme portant atteinte, pour ce motif, au principe de sécurité juridique et au principe d'égalité.

En ce qui concerne les règles applicables aux micro-crèches :

12. S'agissant de l'encadrement des enfants accueillis au sein des micro-crèches, en vertu du I de l'article R. 2324-43 et de l'article R. 2324-46-4 du code de la santé publique, non modifiés par le décret attaqué, toute crèche collective assure la présence au sein de l'établissement auprès des enfants effectivement accueillis d'un effectif de professionnels relevant de l'article R. 2324-42 suffisant pour garantir soit un rapport d'un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas et d'un professionnel pour huit enfants qui marchent, soit un rapport d'un professionnel pour six enfants. L'établissement mentionne dans son règlement de fonctionnement le choix opéré entre ces deux modes de calcul et en informe le président du conseil départemental. Tout contrôle s'effectue au regard de ce choix. L'effectif minimal du personnel de l'établissement chargé de l'encadrement des enfants, qui résulte de l'application de ces taux d'encadrement au nombre d'enfants effectivement accueillis, doit être respecté à chaque instant. L'effectif mensuel de référence de l'établissement est défini, pour un mois civil, comme la valeur moyenne, sur ce mois, de l'effectif minimal du personnel chargé de l'encadrement des enfants. Les modalités de son calcul sont précisées par un arrêté du ministre chargé de la famille.

13. D'une part, en vertu des articles R. 2324-42 et R. 2324-43-1 du code de la santé publique, dans leur rédaction issue du décret attaqué, le personnel chargé de l'encadrement des enfants au sein d'une micro-crèche doit être composé d'au moins un professionnel diplômé en équivalent temps plein parmi ceux mentionnés au 1° du I de cet article, à savoir auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants, infirmiers, psychomotriciens ou puériculteurs. L'accueil simultané de trois enfants ou moins par un seul professionnel n'y est autorisé que si ce professionnel remplit cette condition de diplôme. Le nombre de professionnels diplômés doit représenter, pour chaque mois civil, au moins quarante pour cent de l'effectif mensuel de référence de l'établissement. D'autre part, en vertu des articles R. 2324-34-2 et R. 2324-46-1 de ce code, tels que modifiés par le décret attaqué, les micro-crèches doivent respecter une quotité de travail de 0,5 équivalent temps plein dédié aux fonctions de direction. Une même personne qualifiée à ce titre ne peut pas assurer la direction de plus de deux micro-crèches.

14. En premier lieu, la situation des micro-crèches, qui sont des structures collectives d'accueil des enfants de moins de six ans régies par le chapitre IV du titre II du livre III de la deuxième partie du code de la santé publique, est différente de celle des maisons d'assistants maternels, qui ne font que regrouper physiquement dans un même lieu les enfants accueillis individuellement par des assistants maternels régis par le titre II du livre IV du code de l'action sociale et des familles. La Fédération du service au particulier n'est dès lors pas fondée à soutenir que la possibilité laissée par la réglementation à ces maisons d'accueillir jusqu'au vingt enfants sous la responsabilité simultanée de quatre assistants maternels sans que ceux-ci ne soient soumis à une condition de diplôme ni qu'un directeur d'établissement ne leur soit imposé constituerait une différence de traitement contraire au principe d'égalité.

15. En deuxième lieu, le principe posé par les dispositions du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère la Constitution du 4 octobre 1958, aux termes desquelles : « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi (...)* » ne s'impose au pouvoir réglementaire, en l'absence de précision suffisante, que dans les conditions et les limites définies par les dispositions contenues dans les lois ou les conventions internationales applicables. Dès lors que les dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique citées au point 11 autorisent le pouvoir réglementaire à fixer notamment les conditions de qualification ou d'expérience professionnelle

exigibles des personnes exerçant leur activité au sein des établissements d'accueil de jeunes enfants, la Fédération du service aux particuliers ne saurait utilement soutenir que le décret attaqué porterait atteinte à ce principe en imposant des qualifications particulières au personnel des micro-crèches.

16. En dernier lieu, les requérants soutiennent que le décret attaqué méconnaît la liberté d'entreprendre et la liberté du commerce et de l'industrie, qu'il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir et porte atteinte au principe de sécurité juridique, en faisant valoir que les nouvelles contraintes de fonctionnement imposées aux micro-crèches en matière de personnel de direction et d'encadrement des enfants sont disproportionnées et injustifiées et que la pénurie de personnel qualifié et l'insuffisance des mesures transitoires les rend impossibles à atteindre.

17. Antérieurement au décret attaqué, les articles R. 2324-34-2 et R. 2324-46-1 du code de la santé publique imposaient seulement aux micro-crèches, s'agissant des fonctions de direction, une quotité de temps de travail de 0,2 équivalent temps plein, une même personne pouvant assurer la direction de trois établissements ou services. S'agissant de l'encadrement des enfants, l'article R. 2324-42 de ce code n'imposait pas de quotité, en équivalent temps plein, des professionnels diplômés au sein du personnel de ces établissements, mais seulement qu'ils représentent, en moyenne sur le mois, au moins quarante pour cent de l'effectif mensuel de référence, et l'article R. 2324-43-1 n'imposait de contrainte d'effectif, en nombre et en composition, qu'à partir de quatre enfants accueillis simultanément. Comme il a été dit au point 13, le décret attaqué renforce les exigences auxquelles sont soumises les micro-crèches dans ces deux domaines, pour les rapprocher de celles pesant sur les autres structures d'accueil collectif d'enfants de moins de six ans, dans l'objectif de garantir la qualité et la sécurité de cet accueil. Il abroge en outre l'article R. 2324-46-5 du code de la santé publique permettant aux micro-crèches, sous certaines conditions, d'une part, de remplacer les professionnels diplômés par des personnes attestant de compétences dans le champ de l'accueil des jeunes enfants justifiant d'une certification professionnelle au moins de niveau 3 et d'une expérience professionnelle et, d'autre part, de désigner un référent technique à la place d'un directeur dans la limite d'un pour trois micro-crèches. Le I de l'article 2 du décret attaqué diffère au 1^{er} septembre 2026 l'entrée en vigueur des mesures se rapportant aux fonctions de direction et de l'abrogation des dispositions dérogatoires figurant à l'article R. 2324-46-5. Le II du même article prévoit en outre des dispositions transitoires à compter de cette date pour l'exercice des fonctions de direction.

18. Eu égard aux mesures transitoires qui les accompagnent et au nombre limité de micro-crèches ayant recours à la dérogation actuellement applicable en la matière, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les dispositions du décret attaqué relatives à la direction des micro-crèches, qui ne sont pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'objectif poursuivi et s'appliquent à un nombre de personnes limité, sont entachées d'illégalité.

19. En revanche, si l'alignement des règles d'encadrement applicables aux micro-crèches sur celles imposées aux structures d'accueil collectif d'enfants de moins de six ans de plus grande taille répond à l'objectif poursuivi d'amélioration de la qualité et la sécurité de cet accueil, il ressort des pièces des dossiers et n'est d'ailleurs pas sérieusement contesté qu'il existe une pénurie de personnels titulaires des diplômes requis susceptibles d'être embauchés pour l'encadrement des enfants accueillis, avec notamment un taux de vacance constaté en 2024 par la Caisse nationale des allocations familiales dans ce secteur de 14 % pour les éducateurs de jeunes

enfants et de 10,7 % pour les auxiliaires de puériculture, sans perspective qu'il y soit remédié à bref délai compte tenu notamment de l'insuffisance de l'offre de formations qualifiantes, de la durée de ces formations et de l'absence de voies alternatives d'obtention des qualifications requises. Compte tenu de cette pénurie, et alors que les pièces des dossiers, notamment les rapports de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances remis au gouvernement en 2023 et 2024, ne révèlent pas de défaillance structurelle dans l'accueil collectif des jeunes enfants ni de différence significative selon la taille des structures d'accueil et recommandent seulement une harmonisation progressive des règles d'encadrement au sein de ces structures, l'abrogation dès le 1^{er} septembre 2026 de la dérogation autorisant les micro-crèches à remplacer des professionnels diplômés par des personnes justifiant d'une certification et d'une expérience professionnelles, laquelle constitue l'unique mesure transitoire prévue dans la mise en œuvre des exigences posées par le décret attaqué, ne peut être regardée comme proportionnée à l'objectif poursuivi et répondant aux exigences attachées au respect du principe de sécurité juridique.

20. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont seulement fondés à demander l'annulation du décret attaqué en tant qu'il abroge, dès le 1^{er} septembre 2026, le III de l'article R. 2324-46-5 du code de la santé publique.

Sur les frais des instances :

21. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État une somme de 3 000 euros à verser à la Fédération française des entreprises de crèches et une somme globale de 3 000 euros à verser à la Fédération du service aux particuliers, au syndicat des entreprises de services à la personne et à la société Crèche Luffy au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le décret n° 2025-304 du 1^{er} avril 2025 est annulé en tant qu'il abroge, dès le 1^{er} septembre 2026, le III de l'article R. 2324-46-5 du code de la santé publique.

Article 2 : L'Etat versera une somme de 3 000 euros à la Fédération française des entreprises de crèches et une somme globale de 3 000 euros à la Fédération du service au particulier, au syndicat des entreprises de services à la personne et à la société Crèche Luffy au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la Fédération française des entreprises de crèches, à la Fédération du service aux particuliers, première dénommée pour l'ensemble des requérants sous le n° 504819, à la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées et au Premier ministre.

Délibéré à l'issue de la séance du 8 avril 2026 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, président ; 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. Jean-Luc Matt, conseiller d'Etat-rapporteur.

Rendu le 27 mai 2026.

Le président :
Signé : M. Pierre Collin

Le rapporteur :
Signé : M. Jean-Luc Matt

La secrétaire :
Signé : Mme Paule Troly