

Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

Décision n° 2010-56 QPC – 18 octobre 2010

Département du Val-de-Marne

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 juillet 2010 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le département du Val-de-Marne et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles 13 et 46 de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

Le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

L'article 13 de la loi du 5 mars 2007 a créé, au sein du code de l'action sociale et des familles (CASF), un titre VII relatif à l'« accompagnement de la personne en matière sociale et budgétaire », comportant un chapitre unique établissant une « mesure d'accompagnement social personnalisé » (MASP). Ce chapitre comporte huit articles numérotés L. 271-1 à L. 271-8.

Quant à l'article 46, il prévoit que le Gouvernement adressera, à compter du 1^{er} janvier 2010 et jusqu'au 1^{er} janvier 2015, un rapport annuel au Parlement sur les conditions de mise en œuvre de la MASP. Ce rapport doit indiquer les coûts respectivement supportés par l'État, les organismes versant les prestations sociales aux majeurs protégés ainsi que les collectivités débitrices et exposer, en cas d'alourdissement constaté des charges supportées par les départements, les compensations financières auxquelles l'État a procédé en lois de finances.

Ces dispositions contestées par le requérant ont été adoptées dans le cadre de la réforme de la protection juridique des majeurs. Si le législateur a conservé les trois régimes principaux de protection que sont la sauvegarde de justice, la curatelle et la tutelle, il a mis en œuvre, afin de décharger les juridictions, de nouvelles protections :

– une protection contractuelle : le mandat de protection future ;

Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

– des protections sociales, par la mise en place de l’accompagnement social personnalisé et de l’accompagnement judiciaire.

Ces mesures sont destinées à aider des personnes majeures dont les facultés ne sont pas altérées, mais qui sont en grande difficulté sociale et perçoivent des prestations sociales.

La mesure d’accompagnement judiciaire (MAJ) est une mesure judiciaire par laquelle un mandataire judiciaire à la protection des majeurs perçoit et gère tout ou partie des prestations sociales d’une personne majeure, en vue de rétablir son autonomie dans la gestion de ses ressources. Elle n’est pas mise en cause dans le cadre de la présente QPC. Elle remplace la tutelle aux prestations sociales qui est supprimée.

La MASP est une mesure administrative dont le but est de permettre au majeur concerné de gérer à nouveau ses prestations sociales de manière autonome. Le majeur bénéficie pour cela d’une aide à la gestion de ses prestations sociales et d’un accompagnement social individualisé mis en œuvre par les services sociaux du département.

La MASP mobilise deux catégories d’actions, régies par les articles L. 271-1 à L. 271-8 du CASF :

– une aide à la gestion des prestations sociales, destinée à éviter l’aggravation immédiate de la situation du bénéficiaire ;

– un accompagnement social personnalisé, plus large, visant à aider les personnes à retrouver une autonomie dans la gestion de leurs ressources.

Cependant, seules les prestations expressément listées par l’article D. 271-2 du CASF peuvent faire l’objet d’une telle mesure. Sont notamment concernées : l’aide personnalisée au logement (APL), la prestation de compensation du handicap (PCH), la part du revenu de solidarité active (RSA) égale à la différence entre le montant forfaitaire mentionné et les ressources du foyer ou encore les allocations familiales.

La MASP est mise en œuvre par deux moyens :

Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

– la voie conventionnelle (article L. 271-1 du CASF) : l’objectif est de responsabiliser le majeur qui perçoit des prestations sociales. Le contrat, conclu pour une durée déterminée de six mois à deux ans, comporte des obligations réciproques entre les parties que sont le président du conseil général, au nom du département, et l’intéressé. Ainsi, le département propose l’ouverture des mesures en faveur de l’insertion sociale du majeur concerné, lui permettant d’atteindre l’autonomie dans sa gestion financière. Quant au majeur vulnérable, il peut confier à la gestion du département tout ou partie des prestations sociales qu’il perçoit, en les affectant prioritairement au paiement du loyer et des charges locatives en cours ;

– la contrainte (article L. 271-5 du CASF), lorsque l’intéressé refuse de signer le contrat ou qu’il n’en respecte pas les clauses.

Si ces dispositifs ne permettent pas à leur bénéficiaire de surmonter ses difficultés, le président du conseil général transmet au procureur de la République un rapport motivé, comprenant une évaluation de la situation sociale et pécuniaire du majeur ainsi qu’un bilan des actions personnalisées menées en sa faveur. Le procureur peut ensuite saisir le juge des tutelles d’une demande d’ouverture d’une mesure judiciaire de protection (sauvegarde de justice, curatelle ou tutelle) ou d’une mesure d’accompagnement judiciaire.

Selon des données transmises au Sénat par la direction générale des affaires sociales du ministère de la santé (DGAS) lors de l’examen de la loi, l’institution d’une mesure d’accompagnement social non judiciaire devait permettre d’éviter l’ouverture de 2 % des tutelles, 5 % des curatelles hospitalières, 10 % des sauvegardes de justice, 15 % des autres catégories de curatelles et 57 % des mesures de tutelle aux prestations sociales¹.

II. – Constitutionnalité des dispositions contestées

Le département requérant estimait que ces dispositions méconnaissent l’article 72 de la Constitution relatif à la libre administration des collectivités territoriales et son article 72-2 en tant qu’il est relatif à la compensation des compétences nouvelles mises à la charge des départements.

A. – La libre administration des collectivités territoriales

¹ Sénat, Rapport de M. De Richemont, session ordinaire de 2006-2007, n° 212, p. 241.

Ce principe est invocable dans le cadre d'une QPC².

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « *si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée* »³.

En l'espèce, ces quatre conditions sont remplies :

- la disposition contestée met en œuvre une politique d'aide sociale au sens du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946⁴ ;
- il s'agit d'une compétence de droit commun des départements ;
- comme il a été jugé dans la décision n° 2010-29/37 QPC sur les dépenses liés à la délivrance des passeports et des cartes nationales d'identité⁵, le montant des sommes en jeu n'est pas tel que la libre administration des départements, qui s'exerce « *dans les conditions prévues par la loi* », en soit dénaturée ; d'ailleurs le rapport de M. Pierre Jamet sur les finances départementales n'en fait pas cas⁶ ;
- enfin la compétence est précise quant à son objet ou sa portée.

² Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque (Fusion de communes)*, cons. 4 ; n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 8.

³ Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 12.

⁴ Décision n° 96-387 DC du 21 janvier 1997, *Loi tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance*, cons. 4 et 5.

⁵ Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 8.

⁶ M. Pierre Jamet, directeur général des services du département du Rhône, *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur les finances départementales*, 20 avril 2010.

B. – L'autonomie financière des collectivités territoriales

Dans la même décision n° 2010-29/37 QPC, le Conseil constitutionnel a implicitement reconnu l'invocabilité de ce principe dans le cadre d'une QPC.

L'article 72-2 de la Constitution ouvre un droit, pour les collectivités territoriales auxquelles l'État transfère des compétences, d'obtenir « *l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ». Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle strict⁷.

Ce contrôle est cependant moins exigeant lorsqu'il s'agit de « *création* » ou d'« *extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales* » : dans ce cas, il se borne à vérifier qu'il s'agit de compétences obligatoires et, dans l'affirmative, que le législateur a « *suffisamment déterminé le niveau des ressources* » accompagnant cette création ou ce transfert⁸.

Pour le Conseil constitutionnel, une disposition qui modifie les modalités d'une compétence mais n'en transforme ni la nature ni la finalité ne donne pas lieu à une extension de compétences. Ainsi, ne constituent une extension de compétences ni l'institution d'un crédit d'impôt en matière d'apprentissage ni la possibilité de modifier la durée du contrat d'apprentissage, même si ces mesures, rendant l'apprentissage plus attrayant, ont pour effet d'augmenter le nombre d'apprentis et donc d'accroître les charges des régions dans ce domaine⁹. Ces mesures s'adressent en effet à la même catégorie de personnes.

Constitue, en revanche, une telle extension une disposition qui permet aux jeunes actifs de moins de vingt-cinq ans de bénéficier du revenu de solidarité active (RSA)¹⁰.

En l'espèce, dans sa décision du 18 octobre 2010, le Conseil constitutionnel a constaté qu'il ne s'agissait ni d'un transfert de compétences de l'État ni d'une création ou d'une extension de compétences mais d'un aménagement des conditions d'exercice de compétences existantes.

⁷ Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 8.

⁸ Décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008, *Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*, cons. 13 et 14.

⁹ Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 13.

¹⁰ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 97, 105 et 106.

Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

La réforme de la protection des majeurs a pour objectif principal de conforter la subsidiarité des mesures d'aide et d'assistance aux personnes fragiles ou en difficultés : subsidiarité des mesures judiciaires par rapport aux mesures administratives, des mesures contraignantes par rapport aux mesures librement consenties, des mesures privatives ou restrictives de droits par rapport aux mesures de simple assistance. Elle repose sur le constat qu'une partie des mesures judiciaires, notamment la tutelle aux prestations sociales et la curatelle, ont été dévoyées pour pallier l'absence de prise en charge des personnes socialement très fragiles. Par exemple, il n'était pas rare que le placement sous curatelle soit « négocié » pour éviter l'expulsion locative ou pour faciliter l'accord dans le cadre d'un dossier de surendettement.

Pour assurer la subsidiarité des mesures judiciaires par rapport aux mesures administratives et permettre au procureur de la République d'en assurer le contrôle avant toute demande d'ouverture d'une mesure judiciaire, il a été décidé de formaliser, dans la compétence existante des départements, une mesure clairement identifiée et dont il serait aisé de vérifier qu'elle a été mise en œuvre ou à tout le moins tentée. Avant la réforme, même si la subsidiarité était, dans son principe, inscrite dans les textes, il n'était pas possible aux autorités judiciaires de refuser l'ouverture d'une mesure judiciaire en invoquant la carence du département à exercer sa compétence générale en matière d'action sociale... Avec la création de la MASP, le procureur peut assurer ce contrôle. C'est l'objet de l'article L. 271-6 du CASF.

Ainsi, la réforme des tutelles a été conçue non comme l'extension de la compétence des départements, mais comme l'aménagement, dans cette compétence, d'une mesure dont il serait possible d'assurer qu'elle a été mise en œuvre. En effet, tant par son champ d'application (« *toute personne majeure qui perçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources* ») que par l'objet de la mesure qui doit comporter « *des actions en faveur de l'insertion sociale* », la MASP paraît relever de la compétence de l'action sociale confiée aux départements.

Comme l'écrit le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales : « *La mesure d'accompagnement social personnalisé constitue donc un nouveau levier d'action dans la panoplie dont disposent les départements en matière*

Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

d'action sociale.»¹¹ Il s'agit en réalité principalement d'assurer la « *coordination* » des différentes mesures d'actions sociales qui accompagnent les diverses prestations sociales accordées.

Il convient de rappeler que, depuis la loi du 22 juillet 1983, le département prend en charge l'ensemble des prestations légales d'aide sociale, à l'exception de celles relevant de l'État et des communes¹². Elle dispose donc d'une compétence de principe en la matière. L'article L. 121-1 du CASF, dans la rédaction que lui a donnée la loi du 13 août 2004¹³, énonce en effet que « *le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale* » et ajoute qu'« *il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent* ».

Il apparaît donc que la création de la MASP constitue un aménagement de la compétence des départements, qui, constitutionnellement, n'impose pas au législateur de déterminer de façon suffisante un niveau de ressources destinées à supporter le coût éventuel de cet aménagement.

Le Conseil a jugé conformes à la Constitution les articles 13 et 46 de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

¹¹ M. Laurent Wauquiez, *Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs*, Assemblée nationale, XII^e législature, n° 3556, 10 janvier 2007, p. 12.

¹² Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, art. 32 et 35. Ces dispositions figurent aujourd'hui aux articles L. 121-1 et L. 121-7 du CASF.

¹³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 49.