

Décision n° 2010-109 QPC du 25 mars 2011

Département des Côtes-d'Armor

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 30 décembre 2010 par le Conseil d'État (décision n° 341612), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le département des Côtes-d'Armor, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 27 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

En cours d'instruction de la QPC, le Conseil a reçu une demande d'intervention formulée par le département de la Haute-Garonne le 25 janvier 2011 et par celui de Paris le 7 février 2011, collectivités qui avaient présenté au Conseil d'État une QPC identique. Ces interventions ont été admises et les observations produites jointes à la procédure.

Dans sa décision n° 2010-109 QPC du 25 mars 2011, le Conseil constitutionnel a jugé cet article conforme à la Constitution.

I. – Disposition contestée

La loi du 5 mars 2007 a procédé à une réforme d'ensemble de la protection de l'enfance. Elle avait pour objectif d'améliorer le dispositif de protection de l'enfance en renforçant les mécanismes de prévention et de signalement et en posant clairement le principe de la subsidiarité de l'intervention judiciaire au profit de celle du conseil général. Elle a ainsi prévu de nouvelles mesures de protection, notamment dans le cadre de la procédure d'assistance éducative, en vue d'assurer un meilleur équilibre entre prise en charge de l'enfant et préservation de ses liens familiaux. Par ailleurs, elle a consacré le droit de l'enfant à être entendu en justice.

En particulier, s'agissant des compétences dévolues aux départements, elle redéfinit les missions des services publics départementaux de protection maternelle et infantile (PMI) et d'aide sociale à l'enfance, notamment en élargissant l'intervention des services des départements à l'ensemble des mineurs « *en situation de danger* ».

Au regard d'une évaluation de 150 millions d'euros de nouvelles dépenses faites par le Gouvernement lors de la discussion parlementaire, l'article 27 contesté, issu d'un amendement gouvernemental, crée un Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE) au sein de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), dont l'objet est de compenser « *les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la présente loi selon des critères nationaux et des modalités fixés par décret* » et dont les ressources doivent être arrêtées en loi de financement de la sécurité sociale et en loi de finances.

Aux termes de l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 : « *I. – Il est créé un Fonds national de financement de la protection de l'enfance au sein de la Caisse nationale des allocations familiales. Son objet est de compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la présente loi selon des critères nationaux et des modalités fixés par décret et de favoriser des actions entrant dans le cadre de la réforme de la protection de l'enfance et définies par voie conventionnelle entre le fonds et ses bénéficiaires.*

« *II. – Les ressources du fonds sont constituées par :*

« *– un versement de la Caisse nationale des allocations familiales, dont le montant est arrêté en loi de financement de la sécurité sociale ;*

« *– un versement annuel de l'État, dont le montant est arrêté en loi de finances.*

« *III. – Le fonds est administré par un comité de gestion associant des représentants de la Caisse nationale des allocations familiales, des représentants des départements et de l'État, selon des modalités fixées par décret. Par une délibération annuelle, il se prononce sur l'opportunité de moduler les critères de répartition du fonds définis au I.*

« *IV. – Par exception au II, le versement de la Caisse nationale des allocations familiales pour l'année 2007 est fixé à 30 millions d'euros. »*

II. – Constitutionnalité de la disposition contestée

Le requérant soutenait que cette disposition portait atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et à leur autonomie financière en violation de l'article 72 et du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, aux termes duquel « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou*

extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

L'autonomie financière des collectivités territoriales, telle que définie par l'article 72-2 de la Constitution, figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit¹. Ce principe est indissociable de celui de libre administration².

L'article 72-2 de la Constitution ouvre un droit, pour les collectivités territoriales auxquelles l'État transfère des compétences, à obtenir « *l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ». Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle strict³.

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 transfert⁴.

Pour le Conseil constitutionnel, une disposition qui modifie les modalités d'une compétence mais n'en transforme ni la nature ni l'objet 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 domaine⁵. Ces mesures s'adressent en effet à la même catégorie de personnes et ont le même objet.

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)⁶.

¹ Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 8 ; 2010-56 QPC du 18 octobre 2010, *Département du Val-de-Marne (Mesure d'accompagnement social personnalisé – MASP)*, cons. 4 et 6.

² Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004*, cons. 25, qui évoque le « *principe de libre administration des collectivités territoriales, tel qu'il est défini dans les articles 72 et 72-2 de la Constitution* ».

³ Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 8 à 10.

⁴ 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.

⁵ Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 13.

⁶ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 97, 105 et 106.

Dans sa décision n° 2010-56 QPC du 18 octobre 2010, le Conseil constitutionnel a constaté que l'établissement d'une « mesure d'accompagnement social personnalisé » (MASP), inscrit dans la réforme de la protection des majeurs ayant pour objectif principal de conforter la subsidiarité des mesures d'aide et d'assistance aux personnes fragiles ou en difficultés, ne constituait ni un transfert de compétences de l'État ni une création ou une extension de compétences mais un aménagement des conditions d'exercice de compétences existantes⁷.

En l'espèce, dans sa décision du 25 mars 2011, le Conseil constitutionnel a également jugé que le législateur n'a procédé ni à un transfert aux départements d'une compétence qui relevait de l'État ni à une création ou extension de compétences.

Le Conseil a constaté que la loi du 5 mars 2007 n'a pas créé une nouvelle prestation sociale et qu'elle n'a pas élargi le champ des bénéficiaires de la PMI. En particulier, l'établissement d'un bilan de santé pour les enfants âgés de trois à quatre ans, l'entretien psychosocial pour les femmes enceintes au cours de leur quatrième mois de grossesse ainsi que la mise en œuvre d'actions sociales et médico-sociales pour les parents en période postnatale relevaient déjà des attributions de la PMI. Elles ne sauraient être regardées comme remettant en cause la nature ou l'objet de cette compétence.

Il convient de rappeler que, depuis la loi du 22 juillet 1983⁸, le département prend en charge l'ensemble des prestations légales d'aide sociale, à l'exception de celles relevant de l'État et des communes⁹. Il 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 2004¹⁰, 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* ».

En vertu de l'article L. 1423-1 du code de la santé publique, qui reprend les termes de l'article 37 de la loi du 22 juillet 1983, le département est responsable de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance. Aux termes de l'article

⁷ Décision n° 2010-56 QPC du 18 octobre 2010, *Département du Val-de-Marne (Mesure d'accompagnement social personnalisé – MASP)*.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 49.

L. 147 de l'ancien code de la santé publique dans sa version issue de l'article 39 de la même loi, « *les centres et consultations de protection maternelle et infantile, les activités de protection maternelle et infantile à domicile, la formation et l'agrément des assistantes maternelles relèvent de la compétence du département qui en assure l'organisation et le financement* ». Ces dispositions ont été reprises à l'article L. 2111-2 du nouveau code de la santé publique.

Les modifications apportées aux conditions d'exercice des missions des services de protection maternelle et infantile et d'aide sociale à l'enfance constituent 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. C'est d'ailleurs ce qu'a relevé la Cour des comptes dans son rapport public thématique sur *La protection de l'enfance* de 2009 en précisant que « *le transfert de compétences ayant été décidé en 1983, la loi de 2007 n'a pas créé ou étendu les compétences des départements, elle en a modifié les conditions d'exercice* »¹¹.

Le Fonds national de financement de la protection de l'enfance, dont l'objet est d'accompagner la réforme pour augmenter les ressources que les départements consacrent à la protection de l'enfance, ne trouve donc pas son fondement dans le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Il ne lui est donc pas contraire.

En conclusion, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 27 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance est conforme à la Constitution.

¹¹ Cour des Comptes, *La protection de l'enfance*, La Documentation française, 9 octobre 2009, p. 119, note 109.