



CÉLINE HODARA,
docteure en droit et conseillère juridique,
commune de Saint-Orens-de-Gameville (Haute-Garonne)

Caractère facultatif
La création d'un centre communal d'action sociale (CCAS) devient facultative dans les communes de moins de 1 500 habitants. Ces dernières ne sont toutefois pas obligées de supprimer leur CCAS.

Dissolution
La dissolution des CCAS facultatifs est possible mais non obligatoire. Elle obéit au régime juridique classique de la dissolution d'un établissement public, concernant le personnel notamment.

Incidences pratiques
Si la dissolution est possible, elle n'exonère pas la commune de la mise en œuvre des missions obligatoires des CCAS, dont l'analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population.

Réforme territoriale Le centre communal d'action sociale et la loi « Notre »

Le centre communal d'action sociale (CCAS) est un établissement public local assez jeune, institué, dans le sillage des grandes lois « Defferre » relatives à la décentralisation, par la loi n°86-17 du 6 janvier 1986, adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé. Son article 55 crée ainsi le centre communal ainsi que le centre intercommunal d'action sociale (CIAS), établissement public communal ou intercommunal dont la caractéristique est double: d'une part être une personne publique autonome chargée d'animer exclusivement « une action générale de prévention et de développement social dans la commune »; d'autre part être une structure paritaire associant des élus émanant du conseil municipal ou communautaire et des personnes qualifiées dans le secteur de l'action sociale, nommées par l'exécutif communal ou intercommunal. Depuis 1986, chaque commune, quelle que soit sa strate démographique, était tenue de créer un

CCAS. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « Notre », est revenue sur cette obligation pour les communes de moins de 1500 habitants.

LA CRÉATION D'UN CCAS : ENTRE OBLIGATION ET FACULTÉ

CRÉATION D'UN CCAS

Toute commune peut créer un CCAS. Toutefois, seules les communes de 1500 habitants et plus sont désormais dans l'obligation de le faire (code de l'action sociale et des familles [CASF], art. L.123-4). La loi « Notre » (art. 79) a en effet assoupli l'obligation de création d'un tel centre. Pour les communes dont la population est inférieure à 1500 habitants, la création d'un CCAS n'est plus qu'une simple faculté que les conseils municipaux peuvent ou non décider de mettre en œuvre.

Au niveau intercommunal, la souplesse et l'opportunité de création d'un CIAS étaient déjà à l'œuvre. Pour rappel, cette création est de la compétence des seuls établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à être compétents en matière d'action sociale d'intérêt communautaire. Toutefois, il n'existe aucune obligation pour l'EPCI à fiscalité propre de créer un CIAS. L'EPCI peut en effet décider soit de le faire, soit de gérer directement les attributions relevant de la compétence prise en matière d'action sociale d'intérêt communautaire (CASF, art. L.123-4-1).

DÉCISION DE DISSOUDRE UN CCAS

Afin d'encourager – ou tout au moins de ne pas les freiner – les communes de moins de 1500 habitants à supprimer leur CCAS, la procédure prévue par la loi « Notre » paraît des plus simples. En effet, il est seulement prévu que le CCAS « peut être dissous par délibération du conseil municipal dans les communes de moins de 1500 habitants » (CASF, art. L.123-4). La dissolution est dès lors décidée unilatéralement par le conseil municipal sans autre condition. On en déduit notamment qu'aucune majorité renforcée n'est requise. Ainsi, comme pour toute délibération de l'assemblée municipale, la décision de supprimer le centre communal d'action sociale doit être acquise à la majorité absolue des suffrages exprimés, la voix du président étant prépondérante en cas de partage égal des voix (code général des collectivités territoriales [CGCT], art. L.2121-20). La délibération devra ensuite être transmise en préfecture et affichée ou publiée pour devenir exécutoire (CGCT, art. L.2131-1).

La dissolution peut également être la résultante du transfert de la totalité des compétences du CCAS au CIAS institué par l'EPCI à fiscalité propre dont la commune est membre. La dissolution est alors de plein droit car le CCAS n'a plus de compétences à exercer (CASF, art. L.123-4-1). Bien que cette dernière disposition ne le requière pas formellement, il convient d'acter la disparition du

À NOTER

La suppression d'un CCAS facultatif ne décharge pas pour autant la commune de la prise en charge, directement ou par le biais du CIAS, des compétences obligatoires des CCAS.

Agents contractuels

CCAS par une délibération du conseil municipal constatant la dissolution du CCAS, qui n'exerce plus de compétences.

CONSEQUENCES DE LA DISSOLUTION D'UN CCAS

EXERCICE DES ATTRIBUTIONS DU CCAS EN L'ABSENCE DE CCAS

Si la création d'un CCAS est facultative pour les communes de moins de 1500 habitants, cela ne les dispense pas de mettre en œuvre les attributions obligatoires mises à la charge de ces centres. Aussi, lorsqu'une commune décide de ne pas en instituer un sur son territoire, deux solutions s'offrent à elle. Elle peut décider soit d'exercer directement ces attributions, soit de les transférer, en tout ou partie, au CIAS (CASF, art. L.123-4).

Il convient d'insister sur le fait que les deux branches de l'alternative ne sont pas exclusives l'une de l'autre. En effet, il peut être décidé par la commune et l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre qu'une partie seulement des compétences en question sera transférée au CIAS. Les compétences non transférées devront alors être exercées par la commune.

C'est donc au niveau de la commune et de l'intercommunalité qu'une réflexion d'ensemble doit être menée sur le périmètre de l'action sociale exercée par le CIAS. Il s'agit en premier lieu de définir le périmètre de l'action sociale d'intérêt communautaire de l'EPCI à fiscalité propre, puisque les compétences en relevant sont de plein droit transférées des CCAS au CIAS (CASF, art. L.123-4-1). Il s'agit en second lieu d'animer une réflexion sur les actions des CCAS qui ne relèvent pas de l'action sociale d'intérêt communautaire. En effet, la loi «Notre» a prévu qu'elles peuvent également être transférées au CIAS si le transfert est décidé par délibérations concordantes des organes délibérants de l'EPCI à fiscalité propre et des conseils municipaux, dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI à fiscalité propre (*).

LA DISSOLUTION ET LES BIENS DU CCAS

La question du devenir des biens appartenant au CCAS au moment de sa dissolution n'est pas précisée. Il est donc permis de

RÉFÉRENCES

- Code de l'action sociale et des familles (CASF).
- Code général des collectivités territoriales (CGCT).
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi «Notre», JO du 8 août 2015.
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, JO du 27 janvier 1984.

considérer, comme pour toute dissolution d'établissement public, que sa disparition aura comme conséquence la dévolution de son patrimoine, en l'absence de texte contraire, à la collectivité publique de rattachement qui lui a fourni sa dotation initiale, autrement dit à la commune. La logique impose en effet de restituer les biens à son propriétaire originaire. La commune qui décide de dissoudre le CCAS se voit ainsi restituer les biens initiaux, mais aussi les biens acquis par le CCAS. Les dettes et contrats conclus seront également à la charge de la commune. Il ne peut qu'être conseillé de régler la question des biens avant la dissolution ou, à tout le moins, par la délibération portant dissolution. Une annexe à la délibération portant dissolution, qui recense les biens, permet de clairement identifier les biens dont la propriété est transférée. Si les attributions du CCAS sont transférées au CIAS, le transfert des biens support des compétences transférées se déroulera alors conformément aux dispositions des articles L.1321-1 à L.1321-5 du CGCT, à partir du patrimoine communal (CASF, art. L.123-4-1).

LA DISSOLUTION ET LE PERSONNEL DU CCAS

La question du personnel n'est pas non plus abordée par le CASF ou par la loi «Notre». Il convient alors de se référer aux règles issues du droit de la fonction publique concernant la suppression des postes.

Le processus de dissolution n'exonère en effet pas le CCAS dont la dissolution est en cours du respect de ces règles générales. Le deuxième alinéa de l'article 97 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 (JO 27 janv. 1984 p.441) précise qu'«un emploi ne peut être

supprimé qu'après avis du comité technique sur la base d'un rapport présenté par la collectivité territoriale ou l'établissement public». Dès lors, les suppressions d'emplois induites par la dissolution doivent être soumises à l'avis du comité technique compétent. Parallèlement, la dissolution peut avoir comme conséquence une création de postes par la commune de rattachement, qui est alors dans l'obligation de consulter le comité technique avant que son organe délibérant ne crée les postes destinés au personnel repris. Cela résulte des termes de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 qui dispose que «les comités techniques sont consultés pour avis sur les questions relatives [...] à l'organisation et au fonctionnement des services». La méconnaissance de la consultation obligatoire du comité technique entache d'illégalité la délibération portant création des postes destinés à accueillir les personnels répartis à l'issue d'une dissolution du CCAS. La consultation du comité technique est, sur le même fondement, nécessaire si la commune qui reprend les compétences du centre décide de les transférer, ainsi que les personnels, au CIAS (CASF, art. L.123-4-1).

ASPECTS PRATIQUES DE L'EXERCICE DES COMPÉTENCES DU CCAS PAR LA COMMUNE

PÉRIMÈTRE MINIMUM DES ATTRIBUTIONS À EXERCER

Le législateur a mis à la charge des CCAS un certain nombre d'attributions, qui devront donc être soit transférées au CIAS, soit exercées directement par la commune. Figure au nombre de ces obligations le fait de procéder annuellement à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population, et notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté – analyse qui doit faire l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration ou, par voie de conséquence, au conseil municipal si la commune exerce cette compétence (CASF, art. R.123-1). Cette attribution première du CCAS est un préalable nécessaire à la détermination des actions pertinentes à engager et à mettre en œuvre. Le comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015 a annoncé la ☐●

●○ suppression de l'obligation, pour les CCAS, de réaliser annuellement l'analyse des besoins sociaux du territoire communal. Pour le moment, et devant le tollé soulevé par cette annonce, aucun décret n'a été adopté pour modifier le CASF sur ce point.

Autre mission obligatoire du CCAS: l'instruction des dossiers d'aide sociale (CASF, art. L.123-5 et R.123-6). A ce titre, il participe à l'instruction administrative des demandes d'aide sociale et transmet les demandes à l'autorité compétente. L'établissement du dossier et sa transmission constituent une obligation, indépendamment de l'appréciation du bien-fondé de la demande. Pour mener à bien cette mission et ainsi établir ou compléter le dossier d'admission à l'aide sociale, le CCAS est habilité à procéder aux enquêtes sociales nécessaires.

Autre obligation complémentaire: il doit tenir à jour un fichier des personnes bénéficiaires d'une prestation d'aide sociale et résidant sur le territoire de la commune (CASF, art. R.123-6). Il convient de souligner dès à présent que les informations nominatives de ce fichier sont protégées par le secret professionnel, dont la méconnaissance est pénalement sanctionnée.

La domiciliation des personnes sans résidence stable est également obligatoire pour le CCAS, afin de leur permettre un accès au service des prestations sociales légales, réglementaires et

conventionnelles, mais aussi l'exercice des droits civils qui leur sont reconnus par la loi, ainsi que la délivrance d'un titre national d'identité, l'inscription sur les listes électorales ou l'aide juridictionnelle (CASF, art. L.264-1).

Au côté de ce noyau dur de compétences, le CCAS peut exercer un certain nombre d'attributions facultatives (CASF, art. L.123-5). Parmi ces dernières, ce qui constitue son essence même reste d'animer une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en intervenant sous forme de prestations remboursables ou non remboursables, qu'elles soient en espèce ou en nature (CASF, art. R.123-2). Les communes

de moins de 1500 habitants décidant de supprimer leur CCAS devront dès lors veiller à assurer à minima, directement ou par l'intermédiaire du CIAS, ces missions obligatoires.

FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL

Le CCAS présente la particularité d'associer, dans son assemblée délibérante, des représentants du conseil municipal de la commune de rattachement et des représentants issus du monde associatif. Parmi ces derniers, qui sont nommés par le maire, doivent figurer un représentant des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, un représentant des associations familiales désigné sur proposition de l'union départementale des associations familiales, un représentant des associations de retraités et de personnes âgées du département et un représentant des associations de personnes handicapées du département (CASF, art. L.123-6).

Afin de pérenniser la richesse de ce paritarisme à la dissolution du CCAS, les communes peuvent recourir aux comités consultatifs. En effet, le conseil municipal peut en créer à propos de tout problème d'intérêt communal; ces comités peuvent justement comprendre des personnes n'appartenant pas au conseil, notamment des représentants des associations

locales (CGCT, art. L.2143-2). Bien que ces comités n'aient pas de pouvoir décisionnel, leur institution peut permettre, au niveau local, une réflexion partagée sur l'action générale de prévention et de développement social à mettre en œuvre dans la commune. Si le pouvoir décisionnel en cette matière ne peut être exercé en comité restreint, au sein des comités consultatifs, c'est au seul conseil municipal que revient la compétence de délibérer sur un certain nombre d'attributions, comme le périmètre des aides individuelles instaurées sur le territoire communal, également l'octroi ou le refus de telles prestations. Or, il est impérieux que certaines informations demeurent confidentielles, telle l'identité des personnes

sollicitant une aide. Pour en garantir la confidentialité, le huis clos de certaines séances du conseil municipal, ou de l'examen de certains projets de délibération seulement, est à préconiser. Par dérogation au caractère public des séances du conseil municipal, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut en effet décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos (CGCT, art. L.2121-18). Une fois la délibération adoptée, le juge administratif considère que le régime de la séance publique peut être rétabli sans vote formel préalable (CE, 14 décembre 1992, n°128659). Cette même confidentialité devra être préservée par l'affichage des délibérations pour lesquelles certaines mentions devront être occultées, ou par leur publication, en veillant à tenir un registre séparé des actes non communicables.

SECRET PROFESSIONNEL

Toute personne appelée à intervenir dans l'instruction, l'attribution ou la révision des admissions à l'aide sociale, et notamment les membres des conseils d'administration des CCAS et CIAS, ainsi que toute personne dont ces établissements utilisent le concours, sont tenues au secret professionnel (CASF, art. L.133-5). Dès lors qu'une commune exercerait cette mission à la suite de la dissolution du CCAS, tant les élus que les agents y intervenant sont soumis au secret professionnel. Cela va au-delà de l'obligation de discrétion professionnelle. La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire est en effet punie de un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende (code pénal, art. 226-13). Les cas dans lesquels il peut être dérogé au secret professionnel sont limitativement prévus par le législateur, notamment à l'article 226-14 du code pénal. La précaution et une formation particulière au contenu de l'obligation de secret professionnel sont dès lors incontournables afin de protéger tout à la fois les élus et les agents communaux de possibles sanctions pénales. ●

(*) La majorité qualifiée requise pour la création de l'EPCI correspond à deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale, ou l'inverse. Cette majorité doit obligatoirement comprendre l'accord de la commune la plus peuplée si elle représente plus du quart de la population totale (CGCT, art. L.5211-5).



À NOTER

Dès lors qu'une commune tiendrait le fichier des personnes bénéficiant d'une prestation d'aide sociale, tant les élus que les agents y intervenant seraient soumis au secret professionnel.