

N/Réf: HG/JM/SO – N°122

Dossier suivi par Héléne GUINARD, Judith MWENDO et Sarah OTHMANN

De nombreuses mesures impactant le mode d'organisation et le fonctionnement des centres communaux d'action sociale (CCAS) et/ou centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) ont été adoptées au cours des dernières semaines.

Le comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015 a annoncé la suppression de l'obligation, pour les CCAS, de réaliser annuellement une analyse des besoins sociaux de leur territoire. Précédemment, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) rend facultative la création d'un centre communal d'action sociale dans les communes de moins de 1 500 habitants.

Cette note précise les modifications apportées par le texte et rappelle les conditions d'exercice de l'action sociale à l'échelle intercommunale.

I - Le CCAS devient facultatif dans les communes de moins de 1 500 habitants

La loi NOTRe rend facultative la création d'un centre communal d'action sociale (CCAS) dans les communes de moins de 1 500 habitants. Il reste obligatoire dans les communes de plus de 1500 habitants.

Les communes de moins de 1500 habitants ayant créé un CCAS peuvent choisir de le dissoudre par délibération du conseil municipal.

Remarque : L'AMF souhaite rappeler à ses adhérents que si la loi rend la création d'un CCAS facultative dans les communes de moins de 1 500 habitants, elle ne crée pas pour autant d'obligation de supprimer un CCAS existant. Le choix du maintien ou de la dissolution du CCAS est à la discrétion du conseil municipal.

Les conséquences de l'absence de CCAS dans les communes de moins de 1 500 habitants

Lorsqu'une commune n'a pas créé de CCAS ou l'a dissous, elle peut :

- Soit exercer directement les attributions relevant jusqu'à présent du CCAS, en particulier l'instruction des demandes d'aides sociales légales¹ et la domiciliation des personnes en faisant la demande² ;
- Soit transférer tout ou partie des attributions au centre intercommunal d'action sociale (CIAS), lorsqu'il existe³.

Remarque : Ces nouvelles dispositions soulèvent plusieurs interrogations relatives :

- Au caractère confidentiel des décisions :

Se pose la question de la confidentialité des décisions qui pourraient être prises par le conseil municipal (ex : attribution d'une aide sociale d'urgence).

Rappel de la possibilité pour le conseil municipal de se réunir à huis clos :

Avant d'aborder ces questions à caractère confidentiel, le conseil municipal peut décider de se réunir à huis clos. Le juge administratif admet en effet le recours au huis clos afin de protéger la vie privée des personnes dont la situation est évoquée.⁴

Une fois la délibération adoptée, le régime de la séance publique peut être rétabli sans vote formel préalable, mais avec l'assentiment de la majorité des élus présents.⁵

Concernant la procédure applicable, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés et dans le cadre d'un vote public, qu'il se réunit à huis clos.⁶

- Au transfert des biens du CCAS :

L'AMF recommande à ses adhérents de régler l'ensemble des questions relatives au transfert des biens du CCAS avant de le dissoudre.

- Au lien avec le secteur associatif :

Si le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune qui peuvent notamment comprendre des représentants des associations locales, les avis qu'ils rendent sont consultatifs. De plus, ces comités ne peuvent gérer des établissements ou des services.

¹ Article L.262-15 du Code de l'action sociale et des familles.

² Article L.264-4 du Code de l'action sociale et des familles.

³ Article L.123-4 II du Code de l'action sociale et des familles.

⁴ TA Montpellier 28 juin 2011, Espeut et a. req. n° 1002338

⁵ CE 14 décembre 1994, Feidt, req. n° 128659.

⁶ Article L. 2121-18 du Code général des collectivités territoriales, CE 4 mars 1994, Regoin, req. n° 91179.

II - L'exercice des compétences par le CIAS

L'action sociale figure au titre des compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération⁷. Cette compétence est affectée d'un intérêt communautaire déterminé à la majorité des 2/3 des membres du conseil communautaire.

Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est compétent en matière d'action sociale d'intérêt communautaire, il peut créer un CIAS. Dans ce cas, le nouvel article L.123-4-1 du code de l'action sociale et des familles, issu de la loi NOTRe du 7 août 2015, dispose que les compétences relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire lui sont transférées de plein droit⁸.

Autrement dit, dès lors qu'est créé un CIAS, l'ensemble des compétences d'action sociale d'intérêt communautaire, lui est transféré de plein droit que celles-ci soient exercées par une commune, un CCAS, ou directement par la communauté.

Dans le même temps, les articles L.5214-6 et L.5216-5 du CGCT disposent néanmoins que lorsqu'une communauté exerce la compétence d'action sociale d'intérêt communautaire, elle peut en confier tout ou partie de la gestion au CIAS.

Il existe donc une contradiction avec le Code de l'action sociale et des familles.

Réponse de la DGCL en date du 18 novembre 2015, suite à la saisine de l'AMF :

La volonté du législateur dans la loi NOTRe était clairement de mettre en place un transfert automatique de la compétence action sociale d'intérêt communautaire de l'EPCI au CIAS. Dans ces conditions, les EPCI compétents en matière d'action sociale et disposant d'un CIAS doivent procéder obligatoirement à ce transfert.

Dans l'attente d'un vecteur législatif permettant de mettre en adéquation les articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT avec le CASF, ces éléments d'interprétation seront prochainement communiqués aux préfets afin d'assurer une lecture homogène des textes sur le territoire.

La loi NOTRe dispose, par ailleurs, que les CCAS peuvent également transférer au CIAS tout ou partie des compétences ne relevant pas de l'action sociale d'intérêt communautaire. Ce transfert est décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI⁹.

⁷ Articles L.5214-16 II 5° et L.5216-5 II 6° du Code général des collectivités territoriales.

⁸ Article L.123-4-1 du Code de l'action sociale et des familles

⁹ La majorité qualifiée requise pour la création de l'EPCI correspond à 2/3 au moins des conseils municipaux représentant plus de la 1/2 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 1/4 de la population totale.

III -Les modalités et conséquences du transfert des attributions du CCAS au CIAS

Un CCAS ayant transféré toutes ses compétences au CIAS est dissous de plein droit.

Le transfert des compétences d'action sociale au CIAS entraîne le transfert de l'ensemble des biens et services nécessaires à la mise en œuvre de la compétence transférée¹⁰. Le transfert du service est réalisé dans les conditions de l'article L.5211-4-1 du CGCT (transfert ou mise à disposition de plein droit des agents affectés en totalité ou pour partie à l'exercice des attributions du CIAS).

Le transfert des biens s'effectue dans les conditions des articles L.1321-1 à L.1321-5 du CGCT. Il s'agit d'une mise à disposition de plein droit, gratuite et sans limitation de durée.

V- L'analyse des besoins sociaux

Les CCAS et les CIAS ont l'obligation de réaliser, chaque année, une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de leur population¹¹.

Le comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015 a annoncé la suppression de cette obligation.

Le Secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, André Vallini a toutefois récemment indiqué que l'analyse des besoins sociaux resterait bien obligatoire mais pas tous les ans.

La périodicité de cette obligation devrait être prochainement déterminée dans le cadre des travaux relatifs à l'allègement des normes et contraintes pesant sur les collectivités locales, actuellement menés par le gouvernement.

¹⁰ Article L.123-4-1 du Code de l'action sociale et des familles.

¹¹ Article R.123-1 du Code de l'action sociale et des familles.