

COUR DE CASSATION

08 DEC. 2025

BUREAU D'ACCUEIL

Cour de cassation
Greffé criminel
5 quai de l'Horloge
TSA 18204
75055 Paris cedex 01

Objet : Mémoire de QPC remis en main propre

Affaire : U2586252, Chi Minh PHAM c/ Département-60

Madame, Monsieur le Greffier,

Je vous remets ce jour, en main propre, 3 originaux signés de mon mémoire pour mettre à jour trois questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) devant la Cour de cassation.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le 08/12/2025,

M. Chi Minh PHAM

Mémoire de 3 questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)
améliorant et remplaçant les questions soulevées précédemment

QPC n°1 : les articles 121-2 et 434-3 du Code pénal (CP), L116-1 et L232-15 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), en ce qu'ils exigent des faits matériels précis imputables à des agents identifiés, excluent la responsabilité pénale des collectivités territoriales (121-2 CP) résultant d'abstentions délibérées d'organisation, quand ces abstentions concernent des obligations légales de protection des usagers vulnérables (L116-1 CASF), de contrôle car l'aide sociale est versée aux opérateurs (L232-15 alinéa 5 et 7 CASF), et de signalement de privations (434-3 CP), dans une activité explicitement susceptible de délégation, portent-ils atteinte au principe même de responsabilité pénale des collectivités, aux finalités de l'action sociale, à la répartition des compétences garantie par l'article 72 de la Constitution, et au droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ?

QPC n°2 : l'article 432-14 du Code pénal, en ce qu'il exige un acte matériel rattaché à une procédure de commande publique déterminée, exclut toute responsabilité pénale fondée sur une abstention volontaire, même lorsqu'elle a pour effet de procurer un avantage économique injustifié à certains opérateurs et d'empêcher toute mise en concurrence, porte-t-il atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale et devant la commande publique, au droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789, et au principe de responsabilité pénale des collectivités territoriales résultant de l'article 121-2 du Code pénal ?

QPC n°3 : l'article 314-1 du Code pénal, en ce qu'il exige un détournement matériel individualisé, exclut les détournements comptables, y compris lorsqu'ils résultent d'une abstention volontaire d'activités de contrôle légalement exigées, porte-t-il atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale, au droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789, et au principe de responsabilité pénale des collectivités territoriales résultant de l'article 121-2 du Code pénal, en ce qu'il instaure une immunité pénale de fait pour l'usage mensonger de fonds publics sociaux ?

La partie civile a poursuivi une collectivité départementale par citation directe, pour des avantages économiques injustifiés procurés aux opérateurs défaillants : services d'autonomie à domicile (SAD) financés par des aides sociales départementales d'allocation personnalisée d'autonomie (APA), car elle s'est abstenu volontairement d'organiser les protections des usagers vulnérables contre les privations d'aides essentielles dues aux défaillances des opérateurs, légalement exigées depuis 2002, de les déléguer à la plateforme YouTime de la partie civile depuis le 10/01/2013, dans l'intention de maintenir en activité des opérateurs défaillants, sans les signaler aux usagers et sans solutions de remplacement, en les soustrayant à tout contrôle réel ;

des faits d'abus de confiance, car la collectivité s'est abstenu volontairement d'organiser les bilans des aides échouées non servies aux usagers, légalement exigés depuis 2002, de les déléguer à la plateforme YouTime de la partie civile depuis le 10/01/2013, dans l'intention de comptabiliser comme utilisées des aides sociales non servies aux usagers, estimées à 40% soit 14 millions €/an ;

en invoquant les articles 432-14 (favoritisme), 314-1 (abus de confiance) et 121-2 (responsabilité pénale des collectivités territoriales pour les activités susceptibles de délégation) du Code pénal ;

l'action sociale départementale de l'autonomie à domicile étant régie notamment par les articles L116-1 (finalité de protection des personnes vulnérables, 2002), et L232-15 alinéa 5 et 7 (contrôle car versement direct de l'APA aux SAD) du Code de l'action sociale et des familles.

Mais, les juridictions se sont abstenues de répondre sur le fond, ont déclaré la citation nulle, pour aucun fait précis ; pour le favoritisme : aucun acte matériel précis commis lors d'une commande publique précise, et pour l'abus de confiance : aucun détournement matériel précis d'aides sociales non servies aux usagers. Les QPC n° 1, 2 et 3 sont ainsi soulevées.

Résumé des faits

Les employeurs du social s'organisent en fédérations pour protéger leurs propres intérêts, créent des SAD nationaux : ADMR en 1945, UNA 1970, ADEDOM 2010, AMAPA racheté par AVEC en 2012, ...

2002 : les lois L116-1 et L232-15 CASF confèrent l'action sociale locale aux collectivités, qui versent l'APA aux SAD, mais s'abstiennent d'organiser les activités de protections et bilans.

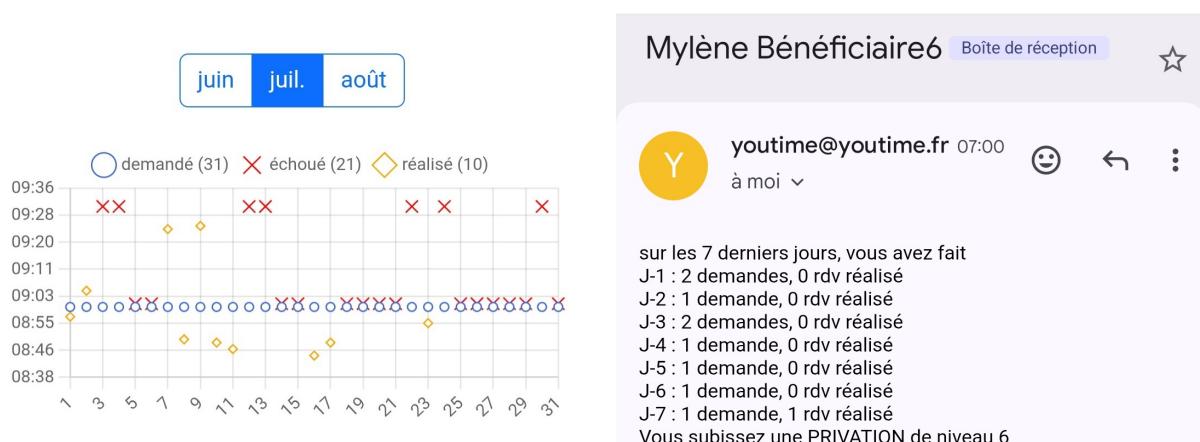
2008 : la partie civile ne peut rien faire face aux privations infligées à sa mère par ses SAD défaillants.

2009 : ADMR est en faillite ; UNA est en faillite, avantagé de 25.679.427 € pour modernisation. Les départements ne retirent pas leur agrément, ne les signalent pas aux usagers et à leurs proches, s'abstiennent d'organiser les activités de protections et bilans.

2012 : les départements s'abstiennent d'organiser les activités de protections et bilans malgré des défaillances révélées sur les 30 derniers jours de 2011 à 40% en moyenne, 73% pour un SAD en faillite, afin d'avantage 576 SAD en faillite de 50 M€ pour restructuration (ADEDOM-60 : 150.769 €).

Ingénieur et entrepreneur en informatique, la partie civile démarre la réalisation de la plateforme d'interventions YouTime, marque enregistrée le 06/11/2012 à l'INPI, puis le 12/04/2016 à l'EUIOP. Le 10/01/2013, elle l'enregistre à l'agence de protection des programmes, et met en ligne YouTime.fr.

2013 : YouTime trace les aides demandées par les usagers telles que « *Chaque jour à 9h00, je souhaite un RDV d'une heure avec un intervenant pour m'aider à me laver* », contrôle les défaillances par manque d'intervenant (9h01) ou absentéisme (9h31), signale chaque matin les privations d'aide depuis plus de 2 jours, propose les remplacements, informe des bilans des aides sociales non servies.



2014 : la collectivité s'abstient de déployer YouTime face à 5 SAD en faillite, afin de les avantager de 849.166 € pour restructuration, dont ASDAPA : 505.256 €, ADMR-60 : 188.952 €, UNA-60 : 69.280 €.

ASDAPA (RCS 780508297) est en procédure de sauvegarde selon l'avis BODACC du 27/07/2014.

2016 : la collectivité s'abstient de déployer YouTime face à ASDAPA et FEDESAP-AUXILIFE-60 en faillite, afin de les avantager de 207.618 K€ pour restructuration.

2017 : la collectivité s'abstient de déployer YouTime face à FEDESAP-AUXILIFE-60 et UNA-60 en faillite, afin de les avantager de 97.310 K€ pour restructuration.

2017 : ASDAPA est racheté par AVEC, devient AMAPA-60.

2020 : les départements s'abstiennent de déployer YouTime face aux confinements, afin de verser 100% des aides sociales à tous les SAD selon le Décret n° 2020-822 du 29 juin 2020, qui confirme la pratique courante de versement par dotation globale aux premiers SAD. Les victimes de privations sur 7 jours sont innombrables. Aucune victime n'est signalée par les gestionnaires de SAD. Les remplaçants libéraux vaccinés sont proposés par YouTime mais interdits.

2022 : les départements financement avantageusement les gestionnaires de SAD 25 €/h pour des activités invérifiables, à l'exception du simple fait d'être employeur des intervenants, qui coûtent le SMIC brut soit 11 €/h. Des défaillances par manque d'intervenant à 20% et absentéisme à 27% sont révélées.

2022 : la collectivité s'abstient de déployer YouTime face à AMAPA-60 dont la gestion douteuse du groupe AVEC est révélée.

2024 : 25% des SAD sont en faillite, les départements s'abstiennent de déployer YouTime face à ADMR, UNA, ... en cours de restructuration (100 M€ au total), et modernisation (10,9 M€ pour UNA).

2025 : les départements s'abstiennent de déployer YouTime face aux congés estivaux, afin de verser aux SAD de nouveaux avantages dans le cadre des 75 M€ du Décret n°2025-817 du 13 août 2025.

AMAPA-60 ASDAPA est repris par ADMR-60 en août. AVEC est liquidé en octobre.

QPC n°1 (121-2 et 434-3 CP / L116-1 et L232-15 alinéa 5 et 7 CASF)

La collectivité a été poursuivie par citation directe pour favoritisme (432-14 CP) et abus de confiance (314-1 CP), sur le fondement de l'article 121-2 CP, pour des faits tenant à ses abstentions délibérées d'organisation dans l'action sociale de l'autonomie à domicile, abstentions concernant des obligations légales de protection des personnes vulnérables (L116-1 CASF), de contrôle car l'APA est versée directement aux opérateurs (L232-15 alinéa 5 et 7 CASF), et de signalement de privations (434-3 CP).

Les juridictions ont déclaré la citation nulle, pour aucun fait matériel précis, refusant de reconnaître toute valeur pénale aux abstentions organisationnelles.

Atteinte au principe même de responsabilité pénale des personnes publiques : la loi 121-2 CP est fondée sur l'idée qu'une personne morale publique peut être pénalement responsable par ses choix structurels : par l'organisation de ses activités susceptibles de délégation, et pas seulement par les faits matériels précis imputables à des agents identifiés.

Dans l'action sociale de l'autonomie à domicile, les vulnérabilités sont les privations d'aides essentielles dues aux défaillances des opérateurs par manque et absentéisme d'intervenant, qui ne peuvent être révélées que si des contrôles et signalements sont organisés. En s'abstenant délibérément d'organiser ou déléguer ces contrôles et signalements, la collectivité échappe à sa responsabilité, alors que ses abstentions causent un préjudice (environ 40% de défaillances, 14 M€/an).

Ainsi, exiger des faits matériels précis alors que l'abstention d'organisation empêche précisément de les établir, revient à instituer une irresponsabilité pénale de principe, contraire à la logique même de l'article 121-2 CP.

Atteinte au principe même de l'action sociale : L116-1 et L232-15 CASF visent la protection des personnes vulnérables, mais ne définissent pas les vulnérabilités, ni les contrôles et signalements associés. Dans l'autonomie à domicile, les vulnérabilités sont objectivement identifiables : privations d'aides essentielles sur plusieurs jours, défaut de remplacement, défaillances aggravées des opérateurs en périodes de crise (faillites, congés, confinements).

L'absence de définition laisse les collectivités s'abstenir de les identifier, d'agir, même quand des défaillances chiffrées sont révélées (40% en 2012, dont 73% pour un opérateur en faillite, 576 opérateurs en faillite en 2012, 25% en 2024, 20% de manque d'intervenant et 27% d'absentéisme en 2022).

La jurisprudence, en refusant toute responsabilité pénale pour abstention volontaire de protections/contrôles/signalements, permet : aucune protection des usagers, le versement intégral de l'APA à des opérateurs défaillants, la comptabilisation comme utilisées d'aides non servies (environ 40%, 14 M€/an).

Ainsi, l'interprétation actuelle de l'autonomie à domicile comme simple dispositif de financement, au détriment de la protection des usagers vulnérables, dénature la finalité même de l'action sociale.

Atteinte à l'article 72 de la Constitution : les collectivités s'administrent librement mais sous réserve qu'elles soient compétentes à leur échelon.

L'action sociale est réalisée par des gestionnaires nationaux, payés 25 €/h par l'APA. Les intervenants coûtent 11 €/h. La gestion employeur-employé vaut 3 €/h. La gestion des interventions entre usagers et intervenants (11 €/h sur 25 €/h) est : informatique, non territorialisée, sans rapport avec la proximité administrative, objectivement délégable à un acteur spécialisé, comme la plateforme YouTime.

L'action sociale vise la protection des usagers vulnérables. Leur protection automatique contre les privations d'aides dues aux défaillances des opérateurs est : fonctionnellement et techniquement pointue, non territorialisée, sans rapport avec la proximité administrative, objectivement délégable à la plateforme spécialisée YouTime.

En s'abstenant de déléguer ces deux activités, la collectivité conserve une compétence qu'elle n'a ni la vocation ni les moyens d'exercer, finance pourtant leur gestion avec les aides sociales, et se soustrait à toute responsabilité. L'interprétation actuelle de l'action sociale départementale conduit donc à une confusion des compétences, contraire à l'article 72 de la Constitution, empêche toute responsabilisation pénale de la collectivité pour ses choix organisationnels.

Atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif (16 DDHC) : les juridictions refusent par principe d'examiner la responsabilité pénale pour abstention organisationnelle, même lorsque la carence est volontaire et le dommage massif. La partie civile se voit opposer une fin de non-recevoir de fond, sans examen des obligations légales de la collectivité, et sans possibilité d'obtenir réparation du préjudice

causé par la carence publique. L'interprétation actuelle prive donc la partie civile d'un recours juridictionnel effectif.

Caractère nouveau et sérieux de la question : le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur la responsabilité pénale des collectivités territoriales pour des abstentions délibérées dans l'exercice de leur action sociale, affectant des personnes vulnérables. La question est donc nouvelle, et sérieuse car l'interprétation actuelle dénature la loi pénale et sociale, et l'absence structurelle de protections, de contrôles, et de signalements touche ici 800.000 personnes âgées depuis 2002.

QPC n°2 (432-14 CP)

Les juridictions ont déclaré la citation nulle s'agissant du favoritisme, au motif qu'il n'y a pas d'acte matériel rattaché à une procédure de commande publique déterminée, excluant le favoritisme par abstention, y compris lorsque cette abstention intervient en amont de toute commande publique, procure un avantage injustifié à certains opérateurs, neutralise toute mise en concurrence réelle.

Atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale et à la responsabilité pénale des collectivités territoriales (6 DDHC, 121-2 CP) : l'interprétation actuelle n'est applicable que si la collectivité agit par une commande publique formalisée, devient inopérante dès lors que la collectivité s'abstient volontairement d'organiser une activité légalement exigée, de recourir à une mise en concurrence, de déclencher une procédure de commande. La collectivité peut donc favoriser indéfiniment certains opérateurs en maintenant en activité des opérateurs défaillants, en empêchant toute entrée de nouveaux acteurs, sans jamais tomber sous le coup de la loi pénale, précisément parce qu'elle n'agit pas. Cela crée une immunité pénale de fait, incompatible avec l'égalité devant la loi pénale (6 DDHC), et contraire à la logique même de l'article 121-2 CP.

Atteinte au principe d'égalité devant la commande publique (1 et 6 DDHC) : Le principe d'égalité impose l'égal accès à la commande publique, l'absence d'avantage injustifié entre opérateurs. L'abstention volontaire d'organiser une activité légalement exigée empêche toute concurrence, fige une situation acquise, favorise mécaniquement les opérateurs déjà en place. L'interprétation restrictive de l'article 432-14 CP empêche toute sanction pénale de cette rupture d'égalité, alors même que l'avantage est réel, intentionnel et durable.

Atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif (16 DDHC) : les juridictions ont refusé d'examiner la responsabilité pénale, non sur le fond, mais par une conception excessivement formelle de l'acte matériel, excluant toute analyse de l'intention de favoriser, de l'avantage injustifié, du lien entre abstention et maintien d'opérateurs défaillants. Cela prive la partie civile de tout débat juridictionnel utile, de toute réparation du préjudice concurrentiel et institutionnel.

Caractère nouveau et sérieux de la question : le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur le favoritisme par abstention, ni sur l'articulation 432-14 et 121-2 CP dans un tel contexte. La question est donc nouvelle, et sérieuse car l'exclusion du favoritisme par abstention permet à une collectivité de favoriser durablement certains opérateurs en ne faisant rien, sans jamais entrer dans le champ du délit.

QPC n°3 (314-1 CP)

Les juridictions ont déclaré la citation nulle s'agissant de l'abus de confiance au motif qu'il n'y a pas de détournement matériel d'aides sociales non servies aux usagers, excluant leurs détournements comptables : la collectivité qui gère directement des fonds sociaux non individualisés, comptabilise comme utilisées des aides sociales non servies aux usagers, en s'abstenant volontairement d'organiser les bilans des aides échouées (l'activité visée) légalement exigés depuis 2002, de les déléguer à YouTime depuis 2013.

Atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale et à la responsabilité pénale des collectivités territoriales (6 DDHC, 121-2 CP) : l'exclusion des détournements comptables neutralise toute possibilité d'imputer pénalement aux collectivités un usage mensonger des fonds sociaux, crée une immunité pénale structurelle, contraire au principe d'égalité devant la loi pénale (6 DDHC), et à l'article 121-2 CP.

Atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif (16 DDHC) : les juridictions refusent d'examiner l'abstention volontaire d'organiser l'activité visée qui est légalement exigée, et pourtant constitutive de l'usage frauduleux des fonds sociaux. Cette interprétation prive la partie civile de toute possibilité de débat sur la responsabilité pénale, rend illusoire toute réparation du préjudice subi. Or, selon une jurisprudence constante, le droit à un recours effectif implique un accès réel au juge sur le fond des griefs invoqués.

Atteinte au droit de demander compte à l'administration (15 DDHC) : l'opacité structurelle, due à l'absence de bilans des aides échouées non servies aux usagers (estimées à 14 millions €/an pour la collectivité, 2 milliards €/an au niveau national), empêche tout contrôle citoyen, neutralise le droit des usagers et de leurs proches.

Caractère nouveau et sérieux de la question : le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur les détournements comptables d'aides sociales non servies, et des abstentions volontaires de bilans. La question est donc nouvelle, et sérieuse, car la gestion trompeuse de fonds sociaux est impunie depuis 2002.

EN CONCLUSION, ces QPC méritent d'être transmises au Conseil constitutionnel.

Le 08/12/2025,
La partie civile,
M. Chi Minh PHAM