

Questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)

QPC n°1 : l'article 497 du Code de procédure pénale (CPP), en ce qu'il interdit la partie civile de contester une décision de relaxe lorsque le ministère public s'abstient volontairement d'interjeter appel dans une citation directe contre une collectivité territoriale, porte-t-il atteinte au principe de responsabilité pénale des collectivités territoriales posé par l'article 121-2 du Code pénal, et aux droits constitutionnels garantis par les articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789 ? (*question sur le monopole d'appel pénal conféré au ministère public quand une autorité publique territoriale est poursuivie*)

QPC n°2 : l'article 432-14 du Code pénal, en ce qu'il limite l'intérêt à agir aux seules victimes d'une atteinte à la liberté d'accès à un marché public identifié, excluant les victimes d'une abstention délibérée de délégation d'une activité légalement exigée, porte-t-il atteinte au principe de responsabilité pénale des collectivités territoriales posé par l'article 121-2 du Code pénal, et aux droits constitutionnels garantis par les articles 1, 4, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 ? (*question sur le favoritisme par abstention*)

QPC n°3 : l'article 434-3 du Code pénal, en ce qu'il limite l'intérêt à agir aux seules victimes d'une privation, excluant les victimes d'une entrave délibérée à l'activité de signalement, porte-t-il atteinte au principe de responsabilité pénale des collectivités territoriales posé par l'article 121-2 du Code pénal, et aux droits constitutionnels garantis par les articles 15 et 16 de la Déclaration de 1789 et le principe de dignité ? (*question sur le non-signalement systémique*)

QPC n°4 : l'article 121-2 du Code pénal, en ce qu'il est interprété comme exigeant des fautes matérielles, excluant les fautes organisationnelles, porte-t-il atteinte au principe même de responsabilité pénale des collectivités territoriales, au principe d'accessibilité et de cohérence de la loi, et à l'article 6 de la Déclaration de 1789 ? (*question sur le régime de responsabilité pénale voulu par le législateur*)

La partie civile a poursuivi une collectivité départementale par citation directe, pour

des avantages injustifiés procurés aux services d'autonomie à domicile (SAD) défaillants, financés par des aides sociales départementales d'allocation personnalisée d'autonomie (APA), car elle s'est abstenue volontairement depuis 2004, d'organiser l'activité légalement exigée de contrôle et de signalement des défaillances, et depuis le 10/01/2013, de la déléguer à la plateforme YouTime de la partie civile, dans l'intention de maintenir en activité des SAD défaillants sans les signaler aux usagers et sans solutions de remplacement, en les soustrayant à tout contrôle réel ;

des faits de non signalement des privations d'aides essentielles infligées aux usagers vulnérables, imputables aux défaillances des SAD, notamment des SAD en faillite, car elle s'est abstenue volontairement depuis 2004, d'organiser l'activité légalement exigée de signalement, et depuis le 10/01/2013, de la déléguer à la plateforme YouTime de la partie civile, dans l'intention d'empêcher les usagers et leurs proches de contester ;

en invoquant les articles 432-14 (favoritisme), 434-3 (non signalement) et 121-2 (responsabilité pénale des collectivités territoriales pour les activités délégeables) du Code pénal ;

l'action sociale départementale étant encadrée par les articles L116-1, L311-1 alinéa 5°, L232-1 (création de l'APA en 2002), L121-1 (action sociale locale conférée aux départements en 2004), R232-17, et L232-15 alinéa 5, du Code de l'action sociale et des familles.

Mais, la collectivité a été relaxée, pour défaut d'intérêt à agir de la partie civile, n'étant pas victime directe d'une atteinte à la liberté d'accès à un marché public identifié, ni d'une privation.

La partie civile est condamnée à payer 8.000 euros au titre des article 472 et 800-2 du CPP. La relaxe devient définitive avec l'article 497 du CPP, car le ministère public s'est abstenu d'interjeter appel.

Résumé des faits

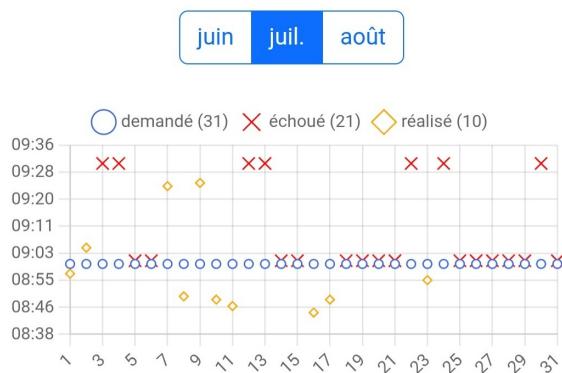
2008 : la partie civile ne pouvait rien faire face aux privations infligées à sa mère par les SAD.

2009 : le 1^{er} SAD national UNA était en faillite, non retiré du marché, ni signalé aux usagers, avantagé de 25.679.427 € pour modernisation.

2012 : tous les départements refusaient de contrôler et signaler, malgré des aides échouées révélées sur les 30 derniers jours de 2011 à 40% en moyenne, 73% pour un SAD en faillite, afin d'avantager 576 SAD en faillite (dont 8 du 76) de 50 M€ pour restructuration ; et malgré la gestion douteuse révélée d'ADMR (2nde SAD national), d'AMAPA racheté par AVEC, et de FHSM racheté par VYV-MUTUALITE. Le ministère public s'est abstenu de toute action, malgré une violation manifeste de l'article 434-3 CP.

2013 : la plateforme YouTime est en ligne, trace les aides demandées par les usagers telles que « *Chaque jour à 9 h, je souhaite un RDV d'une heure avec un intervenant pour m'aider à me laver* », contrôle les aides échouées, signale les privations qui en résultent, propose les remplacements, informe les usagers sur les aides sociales non servies (bilan mensuel). YouTime est cruciale face aux situations de crise (SAD en faillite, vacances estivales), où les privations s'aggravent.

YouTime trace les demandes d'usagers (9:00) qui sont soit réalisées, soit échouées par manque d'intervenant (9:01) ou absentéisme d'intervenant (9:31)



2014 : le prévenu refusait de déployer YouTime face à 14 SAD en faillite, afin de les avantager de 3.172 K€ pour restructuration, dont UNA-76 : 1.040 K€, ADMR-76 : 1.030 K€, AAFP-76 : 700 K€.

2019 : AAFP-76 était racheté par AVEC, devenait AMAPA-76.

2020 : le prévenu refusait de déployer YouTime face aux confinements, afin de verser 100% des aides sociales à tous les SAD. Les victimes de privations sur 7 jours étaient innombrables. Aucune victime n'a été signalée par les gestionnaires de SAD. Les remplaçants libéraux vaccinés étaient proposés mais interdits. Le ministère public s'est abstenu de toute action.

2022 : l'intervenant coûtaient le SMIC horaire brut soit 11 €, le gestionnaire de SAD était financé avantageusement 25 € pour des services invérifiables, à l'exception du simple fait d'être employeur.
2022 : le prévenu refusait de déployer YouTime face à AMAPA-76 dont la gestion douteuse était révélée par un député, afin de l'avantager de 2.038.786 €.

2024 : le prévenu refusait de déployer YouTime face à UNA-76, ADMR-76, MUTUALITE-76, ... en cours de restructuration (100 M€ au total), et modernisation (10,9 M€ pour UNA).

2025 : le prévenu refuse de déployer YouTime afin de verser aux SAD de nouveaux avantages dans le cadre des 75 M€ du Décret n°2025-817 du 13 août 2025. AVEC est liquidé en octobre.

QPC n°1

La partie civile a poursuivi une collectivité départementale, a fourni tous les éléments. Le ministère public n'a ni instruit, ni produit de réquisitoire, s'est abstenu de toute poursuite contre les gestionnaires de SAD pour non signalement, notamment en 2012 et 2020. De fait, il défend non pas l'intérêt général mais l'intérêt institutionnel de l'autorité publique départementale, est partial à l'encontre de la partie civile.

La collectivité a été relaxée au motif que la partie civile n'a pas intérêt à agir. Le ministère public s'est abstenu d'interjeter appel. En application de l'article 497 du CPP, la Cour d'appel a refusé d'examiner la relaxe, au motif que la partie civile ne peut faire appel que sur ses intérêts civils, dès lors que le ministère public n'a pas relevé appel.

Ainsi, aucune voie de recours n'est ouverte à la partie civile sur la question de la responsabilité pénale de l'autorité publique départementale.

Atteinte au principe de responsabilité pénale des collectivités territoriales (121-2 CP) : dans le cas d'une poursuite dirigée contre une collectivité territoriale, le ministère public, institutionnellement lié à l'autorité poursuivie, s'abstient délibérément d'exercer son droit d'appel, la relaxe devient définitive, sans possibilité pour la partie civile de la contester. Ce mécanisme confère de facto une immunité pénale structurelle aux autorités publiques, contraire à l'article 121-2.

Atteinte au principe d'égalité devant la justice (6 DDHC) : la partie civile est placée dans une situation d'infériorité procédurale par rapport au prévenu, dès lors que son droit de contester la relaxe dépend exclusivement de la volonté du ministère public. Cette inégalité est particulièrement grave lorsque le prévenu est une autorité publique territoriale, que le ministère public tend à protéger au nom d'un intérêt institutionnel.

Atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif (16 DDHC) : l'impossibilité de contester une relaxe prive les victimes de tout contrôle juridictionnel sur la réalité et la gravité des infractions reprochées.

Caractère nouveau et sérieux de la question : le Conseil constitutionnel a certes validé l'article 497, en se fondant sur la distinction entre action pénale (intérêt général) et action civile (intérêt personnel).

Mais cette distinction est inopérante dans les cas d'autorité publique territoriale poursuivie par citation directe. En effet, le ministère public, loin de défendre l'intérêt général, agit en protecteur institutionnel de l'autorité publique poursuivie. Alors que la partie civile agit ici dans un intérêt général humain, à savoir la protection des droits fondamentaux des usagers vulnérables, mais est privée du recours pénal.

Le monopole d'appel du ministère public a pour effet, en cas d'abstention, de neutraliser la responsabilité pénale de l'autorité publique poursuivie, contraire à l'article 121-2 CP. L'abstention concertée avec l'autorité publique poursuivie, est une carence institutionnelle structurelle, qui compromet la garantie constitutionnelle des droits des victimes.

La question est donc nouvelle, et sérieuse, car elle met en cause l'effectivité de la responsabilité pénale des collectivités, le principe d'égalité devant la justice et le droit à un recours juridictionnel effectif.

QPC n°2

La collectivité a été relaxée au motif que la partie civile n'a pas intérêt à agir pour le favoritisme, n'étant pas victime directe d'atteinte à la liberté d'accès à un marché public identifié.

Atteinte au principe de responsabilité pénale des collectivités territoriales (121-2 CP) : si l'intérêt à agir est restreint aux seules victimes d'un marché identifié de contrôle et de signalement, alors que les collectivités s'abstiennent délibérément d'organiser ce marché, pour échapper à tout contrôle juridictionnel, cela aboutit à neutraliser la responsabilité pénale des collectivités, créer une immunité de fait contraire à l'article 121-2. La responsabilité pénale des collectivités n'est effective, n'a de sens que si l'intérêt à agir est élargi aux victimes des conséquences de l'absence du marché de contrôle et de signalement : la partie civile qui a entrepris cette activité, mais aussi les usagers.

Atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif (16 DDHC) : en refusant l'accès à la justice à la partie civile victime d'abstention fautive de délégation d'une activité légalement exigée, les juges empêchent son action en justice pour obtenir réparation contre la carence volontaire de l'autorité publique.

Atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre (4 DDHC) : l'activité de contrôle et de signalement est légalement exigée depuis 2004, proposée exclusivement par la partie civile depuis 2013, qui en a le droit d'exclusivité, pour l'avoir conceptualisée et protégée par les droits d'auteur. Mais il a été privé de sa liberté d'entreprendre, sans aucun motif des collectivités depuis 2013, ni à l'absence de délégation, ni à l'interdiction des remplacements, pourtant financés par les usagers. Alors que l'exclusion de YouTime empêche le contrôle objectif des SAD, et la prévention des privations d'aide.

Atteinte au principe d'égalité devant la commande publique (1 et 6 DDHC) : le refus de déléguer une activité légalement exigée mais non organisée constitue une rupture d'égalité entre les opérateurs potentiels, favorisant indûment les acteurs déjà en place. En maintenant en activité des opérateurs défaillants sans solutions de remplacement, les collectivités créent un avantage injustifié pour ces acteurs, au détriment des opérateurs capables de proposer des solutions de remplacement.

Caractère nouveau et sérieux de la question : le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur la combinaison 432-14 et 121-2 CP dans le cas d'un favoritisme par abstention, c'est-à-dire lorsque la collectivité territoriale, en amont de toute procédure formelle, procure un avantage injustifié à des

opérateurs défaillants en les maintenant en activité, en s'abstenant d'organiser ou déléguer une activité légalement exigée.

La question est sérieuse, car elle soulève une lacune juridique qui permet à des autorités publiques de favoriser les acteurs déjà en place sans déclencher de procédure, échappant ainsi à tout contrôle juridictionnel, ici depuis 2013.

QPC n°3

La collectivité départementale a été poursuivie pour des faits de non signalement des privations d'aides essentielles infligées aux usagers vulnérables, imputables aux défaillances des SAD.

Compétente depuis 2004 pour la mise en œuvre des politiques d'autonomie, elle est informée de ces situations par nature de ses missions et, depuis le 10/01/2013, par la partie civile. Malgré cette connaissance, elle s'est abstenu volontairement depuis 2004, d'organiser l'activité de signalement, et depuis le 10/01/2013, de la déléguer à la plateforme YouTime de la partie civile, dans l'intention d'empêcher les usagers et leurs proches de contester.

Sa relaxe repose sur le motif que la partie civile n'a pas intérêt à agir, n'étant pas victime directe d'une privation. Or, aucune privation n'a pu être contestée depuis les origines, même en situations de crise avérée (confinements de 2020, faillites de SAD, vacances estivales), car tous les SAD et toutes les collectivités départementales organisent délibérément l'impossibilité de signaler.

Seule la partie civile rend possible le signalement, en traçant et visibilisant les aides échouées avec sa plateforme, mais elle est victime d'une entrave délibérée et systémique à l'activité de signalement, constitutive d'une atteinte à plusieurs principes constitutionnels.

Atteinte au principe de responsabilité pénale des collectivités territoriales (121-2 CP) : si l'intérêt à agir est restreint aux seules victimes de privation, alors que les collectivités organisent délibérément l'impossibilité de signaler les privations, afin d'échapper à tout contrôle juridictionnel, cela aboutit à neutraliser la responsabilité pénale des collectivités, créer une immunité de fait contraire à l'article 121-2. La responsabilité pénale des collectivités n'est effective, n'a de sens que si l'intérêt à agir est élargi à la partie civile qui rend possible le signalement mais est victime d'entrave à l'activité de signalement.

Atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif (16 DDHC) : en refusant l'accès à la justice à la partie civile victime d'une entrave délibérée à l'activité de signalement, les juges empêchent son action en justice pour obtenir réparation contre la carence volontaire de l'autorité publique, pourtant informée des privations graves infligées à des personnes vulnérables. Ce refus prive la partie civile de son droit de faire constater une infraction grave à la protection des personnes vulnérables.

Atteinte à la dignité humaine (décision n°94-343/344 DC du 27 juillet 1994) : des privations d'aides essentielles, notamment sur plus de 2 jours, entraînent des conditions de vie dégradantes pour les personnes. L'absence organisée de signalement, de transparence et de solutions alternatives, constitue une carence systémique. La tolérance organisée d'un taux élevé de privations (40% en moyenne), constitue une carence grave, contraire à la dignité humaine.

Atteinte au droit de demander compte à l'administration (15 DDHC) : l'opacité structurelle, due à l'absence de signalement et de bilan des aides échouées, empêche les usagers de contester les aides non servies qui leur sont préjudiciables, notamment face aux SAD en faillite.

Caractère nouveau et sérieux de la question : le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur la combinaison 434-3 et 121-2 CP au regard d'une situation de non-signalement systémique et d'entrave organisée par les collectivités départementales. La question est nouvelle, car elle porte sur la responsabilité pénale des collectivités territoriales dans un contexte où la victime de la privation et la victime de l'entrave au signalement ne coïncident pas. Elle est sérieuse, car elle met en cause la responsabilité pénale effective des collectivités, la protection des droits fondamentaux des personnes vulnérables, la garantie du recours juridictionnel effectif, et le principe de dignité humaine face à une défaillance institutionnelle persistante depuis 2004 et affectant 800.000 personnes âgées.

QPC n°4

La collectivité départementale a été poursuivie pour abstention fautive volontaire d'organisation des activités (contrôle, signalement) légalement exigées depuis 2004, et de délégation depuis 2013.

Sa relaxe repose sur la jurisprudence qui interprète l'article 121-2 du Code pénal en exigeant des faits matériels (un acte précis commis par un agent identifié) et en excluant les faits organisationnels. Or, si un acte précis d'un marché public précis de contrôle est exigé, alors que la collectivité s'abstient volontairement d'organiser ce marché, organise délibérément l'impossibilité de contrôler, le favoritisme systémique envers les opérateurs défaillants est inaccessible. Si un acte précis de non signalement est exigé, alors que la collectivité s'abstient volontairement d'organiser le signalement, organise délibérément l'impossibilité de signaler, le non signalement systémique est inaccessible.

Atteinte à la portée du principe même de responsabilité pénale des personnes publiques : l'article 121-2 est précisément fondé sur l'idée qu'une personne morale peut être pénallement responsable par l'organisation de son activité, et pas seulement par les actes matériels individuels de ses agents. Si l'interprétation actuelle exclut les fautes organisationnelles, et exige des faits matériels que l'absence d'organisation empêche précisément d'établir, alors l'effet utile de la loi est neutralisé.

Atteinte à l'accessibilité et la cohérence de la loi (décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999) : l'article 121-2, tel qu'interprété, est inaccessible, crée une incohérence entre le texte (large) et son application judiciaire (restrictive).

Atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale (6 DDHC) : les personnes morales de droit privé peuvent être sanctionnées pour des fautes organisationnelles, mais pas les collectivités territoriales.

Caractère nouveau et sérieux de la question : le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur l'article 121-2 CP sous l'angle de l'exclusion jurisprudentielle des fautes organisationnelles. La question est sérieuse, car elle concerne : une interprétation jurisprudentielle qui neutralise un pan entier du dispositif pénal (responsabilité pénale des personnes publiques), un secteur sensible (protection des personnes vulnérables), et une pratique systémique depuis 2004.

EN CONCLUSION, ces QPC méritent d'être transmises à la Cour de cassation et au Conseil constitutionnel.

Le 24/11/2025,
La partie civile,
M. Chi Minh PHAM