

Evolution de la législation applicable aux inspections d'établissements et services sociaux et médico-sociaux, lieux de vie et d'accueil et dans les structures de vacances adaptées

Une ordonnance du 17 janvier 2018, prise sur le fondement de l'article 204 de la loi de modernisation de notre système de santé, vient apporter de nombreuses modifications à la législation applicable dans le cadre d'inspection d'établissement et services sociaux et médico-sociaux, lieux de vie et d'accueil qu'ils soient soumis à autorisation, déclaration, agrément ou habilitation à l'aide sociale.

Clarification du champ de compétence des différentes autorités de contrôle, entre le pouvoir de police administrative (maintien de l'ordre public et contrôle dans une logique de prévention des infractions) et de police judiciaire (poursuite des infractions constatées, éventuellement lors d'inspections qui relèvent de la police administrative), évolution et graduation des sanctions..., cette ordonnance rénove et clarifie le régime des contrôles.

Décryptage vous accompagne ce mois-ci dans la lecture et la compréhension des nouvelles mesures issues de cette ordonnance et de leurs conséquences lors de possibles inspections dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux, lieux de vie et d'accueil et dans les structures de vacances adaptées.

Texte de référence :

- Article 202 de la loi n°2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé
- Ordonnance n°2018-22 du 17 janvier 2018 relative au contrôle de la mise en œuvre des dispositions du code de l'action sociale et des familles et de l'article L. 412-2 du code du tourisme et aux suites de ce contrôle
- Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n°2018-22 du 17 janvier 2018 relative au contrôle de la mise en œuvre des dispositions du code de l'action sociale et des familles et de l'article L. 412-2 du code du tourisme et aux suites de ce contrôle
- Guide méthodologique pour la construction d'un contrôle d'une structure sociale ou médico-sociale ; Inspection Générale de l'Action Sociale ; novembre 2014

SOMMAIRE

- A – L'élargissement du champ des inspections et la clarification des compétences des différentes autorités
- B – Injonctions, informations de certaines autorités, pénalités financières, administration provisoire et cessation d'activité
- C- Les mesures applicables aux structures de vacances adaptées

A – L'élargissement du champ des inspections et la clarification des compétences des différentes autorités

La législation applicable dans le cadre des inspections/contrôle d'établissements et services sociaux et médico-sociaux, lieux de vie et d'accueil soumis à autorisation ou déclaration souffrait de nombreuses ambiguïtés sur la répartition des pouvoirs et compétences des différentes autorités (Préfet, Directeur Général de l'Agence Régionale de Santé, Président du Conseil Départemental).

Par conséquent, l'ordonnance n° 2018-22 du 17 janvier 2018 apporte de nombreuses clarifications.

1. L'élargissement du champ des inspections

a) Les structures pouvant l'objet faire d'un contrôle

Les contrôles portent sur les établissements et services sociaux et médico-sociaux, lieux de vie et d'accueil mais peuvent aussi désormais porter sur les autres services des organismes gestionnaires qui concourent, dans le cadre de l'autorisation, à la gestion de ces derniers.

Par ailleurs, peuvent être également soumis à des contrôles les établissements et services sociaux et médico-sociaux, lieux de vie et d'accueil qui, sans détenir une autorisation correspondant à leur activité, ont la nature d'un établissement ou service social ou médico-social, d'un lieu de vie ou d'accueil.

De même, les établissements et services sociaux et médico-sociaux, lieux de vie et d'accueil habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale, agréés ou déclarés (et par conséquent qui ne relèvent pas d'une autorisation au sens du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles) sont soumis aux mêmes règles de contrôle.

b) Le respect de certaines règles en matière de contrôle

Les structures ne peuvent faire l'objet d'un contrôle qu'entre 8 heures et 20 heures.

Ces contrôles peuvent également avoir lieu en dehors de ces horaires lorsque l'accès au public est autorisé ou lorsqu'une activité est en cours.

Par ailleurs, si les structures contrôlées sont également à usage d'habitation, ces contrôles ne peuvent être effectués qu'entre 8 heures et 20 heures, et après autorisation par l'autorité judiciaire. Toutefois, l'ordonnance précise que cette autorisation n'est pas nécessaire si le contrôle est effectué en présence de l'occupant et avec son écrit ou celui de son représentant légal, recueilli par un agent assermenté et habilité.

2. La clarification des compétences des différentes autorités

a) Le Préfet et les Inspecteurs Généraux de l'Action Sociale : une compétence générale

L'ordonnance assoit le rôle du Préfet en matière de contrôle dans la mesure où il peut diligenter des contrôles dans l'ensemble des établissements et services sociaux et médico-sociaux, lieux de vie et d'accueil soumis à autorisation, mais aussi aux structures qui, sans détenir une autorisation correspondant à leur activité, ont la nature d'un établissement ou service social ou médico-social, d'un lieu de vie ou d'accueil.

Le Préfet est également compétent pour procéder aux contrôles des structures dont il a délivré l'autorisation soit à titre exclusif (CADA, CHRS, CAARUD, Centre éducatif fermé, service de

mandataires judiciaires...), soit conjointement avec une autre autorité (SAEMO habilités justice, Mecs Habilités Justice...).

Il est également compétent pour procéder à des contrôles auprès des personnes physiques mandataires à la protection juridique des majeurs et auprès des préposés des établissements hébergeant des majeurs.

Les visites d'inspections diligentées par le Préfet sont conduites par un médecin inspecteur de santé publique ou par un inspecteur de l'administration sanitaire et sociale.

Par ailleurs, cette compétence générale est également dévolue aux Inspecteurs Généraux de l'Action Sociale

b) Le champ de compétence du Directeur général de l'Agence Régionale de Santé

Le Directeur Général de l'Agence Régionale de Santé est compétent pour diligenter des inspections dans les établissements et services dont il a délivré l'autorisation, soit à titre exclusif (IME, SESSAD, ITEP, ESAT, SSIAD...), soit conjointement avec une autre autorité (FAM, SAMSAH, EHPAD...).

c) Le champ de compétence du Président du Conseil départemental

Le Président du Conseil départemental est compétent pour diligenter des inspections dans les établissements et services dont il a délivré l'autorisation, soit à titre exclusif (Foyers d'hébergement, Résidence Autonomie, Services à domicile, AED,...), soit conjointement avec une autre autorité (FAM, SAMSAH, EHPAD, MEC habilités justice...).

d) Les inspections dans les structures relevant d'autorisations conjointes

Dans les structures relevant d'une autorisation conjointe, les contrôles peuvent être faits conjointement ou de façon séparés par les autorités de tarification et de contrôle ayant délivrées l'autorisation.

REMARQUE

Le fait de faire obstacle à un contrôle est puni d'un an d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.

EN SYNTHESE

Les inspections concernent les établissements, services, lieux de vie et d'accueil sociaux et médico-sociaux mais aussi les autres services de l'organisme gestionnaire qui participent à leur gestion (siège associatif par exemple)

Le préfet et l'IGAS peuvent inspecter tous les établissements, services, lieux de vie et d'accueil sociaux et médico-sociaux.

Le DG ARS peut inspecter toutes les structures médico-sociales qui relèvent de son autorisation exclusive ou conjointe.

Le Président du Conseil départemental peut inspecter toutes les structures sociales et médico-sociales qui relèvent de son autorisation exclusive ou conjointe.

B – Injonctions, information de certaines autorités, pénalités financières, administration provisoire et cessation d'activité

L'ordonnance organise un nouveau régime de sanctions graduées applicables le cas échéant à l'issue d'un contrôle.

1. Les injonctions

Si au cours ou à l'issue du contrôle, il est constaté que les conditions d'installation, d'organisation ou de fonctionnement de la structure inspectée méconnaissent les dispositions du code de l'action sociale et des familles ou présentent des risques susceptibles d'affecter la prise en charge des personnes accueillies ou accompagnées ou le respect des droits des personnes accueillies, l'autorité qui a procédé à l'inspection peut enjoindre le gestionnaire de la structure d'y remédier.

Le délai pour répondre aux injonctions, qui doit être raisonnable et adapté à l'objectif fixé, est défini par l'autorité ayant procédé au contrôle.

Le conseil de la vie sociale sera informé par l'autorité de contrôle de la nature des injonctions et de leurs délais de réalisation.

L'autorité de contrôle peut également définir les conditions dans lesquelles le responsable de la structure devra assurer l'affichage de l'injonction à l'entrée des locaux.

L'injonction peut également inclure des mesures de réorganisation ou relatives à l'admission de nouveaux bénéficiaires ainsi que le cas échéant, des mesures individuelles conservatoires, en application du code du travail ou des accords collectifs.

REMARQUE

Pour les services de mandataires judiciaires, les services mettant en œuvre les mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial ainsi que pour les structures accueillant à un autre titre des majeurs protégés, l'injonction peut être demandée par le Procureur de la République, suite aux informations qui lui sont transmises (cf. 2. infra).

2. Information de certaines autorités

L'autorité qui a procédé au contrôle peut informer le Préfet des résultats de l'inspection et des injonctions prises. Dans la mesure où la structure accueille des majeurs bénéficiant d'une mesure de protection juridique, elle peut également informer le Procureur de la République.

Par ailleurs, le Président du Conseil Départemental doit informer sans délai le Préfet de tout événement survenu dans un établissement ou service qu'il autorise si cet événement est de nature à compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies.

Si l'établissement ou le service accueille des personnes majeures bénéficiant d'une mesure de protection juridique, le Préfet doit en informer le Procureur de la République.

Enfin, les agents qui procèdent aux contrôles doivent transmettre au Procureur de la République les procès-verbaux de constat des infractions. Ces procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire.

Dans la mesure où la structure accueille des majeurs protégés, une copie des procès-verbaux doit être transmise pour information au juge des tutelles du ressort.

3. Les pénalités financières

Si la structure n'a pas satisfait aux injonctions dans le délai fixé, et tant qu'elle n'a remédié aux risques ou manquements constatés, l'autorité compétente peut prononcer à l'encontre du gestionnaire de la structure une astreinte journalière. Le montant de cette astreinte, qui doit être proportionné à la gravité des faits, ne peut pas être supérieur à 500 € par jour.

L'autorité peut également prononcer l'interdiction de gérer toute nouvelle autorisation relevant de cette autorité. Cette interdiction, proportionnelle à la gravité des faits, ne peut excéder une durée de 3 ans.

Par ailleurs, une sanction financière peut être également prononcée en cas de méconnaissance des dispositions du code de l'action sociale et des familles par la structure. Le montant de cette sanction financière doit lui aussi être proportionné à la gravité des faits constatés. Il ne peut être supérieur à 1% du chiffre d'affaires réalisé par le gestionnaire lors du dernier exercice clos.

Dans la mesure où l'autorité rencontrerait des difficultés à définir le chiffre d'affaires, un plafond de 100 000 € ne peut être dépassé.

Par ailleurs, quand la sanction financière est susceptible de se cumuler avec une amende pénale infligée pour les mêmes faits, le montant global des amendes et sanctions financières ne peut pas dépasser le maximum légal le plus élevé.

4. L'administration provisoire

L'administration provisoire peut être mise en œuvre dès lors que la structure n'a pas satisfait aux injonctions dans le délai fixé.

Par conséquent, elle peut être prononcée sans que l'autorité de contrôle n'ait au préalable mis en place des sanctions financières mais aussi cumulativement avec la mise en place de sanctions financières.

REMARQUE

En cas d'infraction constatée susceptible de menacer ou compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies ou accompagnées et nécessitant des mesures urgentes, l'autorité peut prononcer la suspension de l'activité sans injonction préalable et désigner un administrateur provisoire (cf. infra).

L'administrateur provisoire est désigné pour une période qui ne peut être supérieure à 6 mois, renouvelable une fois. Il a pour mission d'accomplir, au nom de l'autorité compétente et pour le compte du gestionnaire, les actes d'administrations urgents ou nécessaires pour mettre fin aux difficultés constatées.

A cet effet, il dispose de tout ou partie des pouvoirs nécessaires à l'administration et à la direction de la structure, dans des conditions précisées par l'acte de désignation.

5. La suspension ou la cessation d'activité

a) Les conditions de mise en œuvre de la suspension ou de la cessation d'activité

Si la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies ou accompagnées sont menacés ou compromis, et dans la mesure où il n'y a été remédié dans le délai fixé par

l'injonction ou pendant la durée de l'administration provisoire, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation peut décider la suspension ou la cessation de tout ou partie des activités de la structure.

En cas d'urgence, ou si le gestionnaire refuse de se soumettre au contrôle, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation peut prononcer la suspension de l'activité pour une durée maximale de 6 mois sans injonction préalable.

De plus, si l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation est le Président du Conseil départemental, et en cas de carence de ce dernier, le Préfet peut, après une mise en demeure restée sans résultat, prendre à sa place une décision de suspension ou de cessation d'activité.

En cas d'urgence, ces décisions peuvent être prise sans mise en demeure préalable.

REMARQUE

Pour les structures soumises à une autorisation conjointe, l'ensemble des procédures énoncées ci-dessus (injonctions, sanctions financières, administration provisoire, suspension ou cessation d'activité) peuvent être engagées et mises en œuvre à l'initiative de l'une des autorités compétentes, qui en informe les autres sans délai.

EN SYNTHÈSE

Les mesures qui peuvent être prises à l'issue d'un contrôle au cours duquel des manquements à l'application des dispositions du code de l'action sociale et des familles seraient prononcés sont :

- Les injonctions avec un délai fixé pour y répondre et une information au Conseil de la Vie Sociale
- L'obligation d'afficher les injonctions
- Des sanctions financières, à l'issue du délai fixé pour répondre aux injonctions
- La désignation d'un administrateur provisoire
- La suspension ou la cessation de l'activité

b) Les conséquences de la mise en œuvre de la suspension ou de la cessation d'activité

En cas de suspension ou de cessation d'activité, la ou les autorités compétentes pour délivrer l'autorisation, ou, en cas de carence de ces dernières, le Préfet, doivent prendre les mesures nécessaires à la continuité de la prise en charge des personnes qui étaient accompagnées.

A ce titre, elles peuvent désigner un administrateur provisoire, y compris dans l'hypothèse d'une cessation d'activité volontaire.

La date d'effet de la cessation définitive de l'activité est fixée par la ou les autorités compétentes, au terme de l'administration provisoire.

Cette cessation d'activité entraîne l'abrogation de l'autorisation, qui peut cependant être transférée par l'autorité compétente pour la délivrer à un autre gestionnaire public ou privé. En cas d'autorisation conjointe, le transfert est prononcé soit d'un commun accord, soit par l'autorité qui a délivré l'autorisation pour la seule partie de l'activité qui la concerne.

Par exemple, la suppression de l'autorisation de l'ARS au sein d'un foyer d'accueil médicalisé transformera la structure en foyer d'hébergement autorisé par le seul Président du Conseil départemental.

REMARQUE

En dehors de toute opération de cessation d'activité suite notamment à une inspection, l'ordonnance introduit une nouvelle mesure relative au transfert d'autorisation entre deux gestionnaires de structures.

En effet, au delà du nécessaire accord de l'autorité ayant délivrée l'autorisation pour procéder à un tel transfert, la loi prévoit désormais que l'autorité procédant au transfert d'autorisation devra au préalable s'assurer que le gestionnaire pressenti remplisse les conditions pour gérer la structure, le cas échéant au regard des conditions dans lesquelles il gère déjà d'autres structures.

Par ailleurs, le gestionnaire bénéficiaire du transfert d'autorisation aura un délai de 3 mois pour ouvrir ou ré-ouvrir la structure au public.

C – Les mesures applicables aux structures de vacances adaptées

1. L'agrément « vacances adaptées organisées »

Les personnes physiques ou morales qui organisent des vacances avec hébergement d'une durée supérieure à cinq jours destinées spécifiquement à des personnes handicapées majeures doivent bénéficier d'un agrément « Vacances adaptées organisées. »

De plus, si ces personnes physiques ou morales se livrent ou apportent leur concours, quelles que soient les modalités de leur rémunération, aux opérations consistant en l'organisation ou la vente de voyages ou de séjours individuels ou collectifs, de services pouvant être fournis à l'occasion de voyages ou de séjours (délivrance de titres de transport, réservation de chambres, délivrance de bons d'hébergement ou de restauration...) ou de services liés à l'accueil touristique (organisation de visites de musées, de monuments..), elles doivent faire l'objet d'une immatriculation au registre des agents de voyages.

IMPORTANT

Les établissements et services soumis à autorisation (au sens du I de l'article L.312-1 du Code de l'action sociale et des familles), qui organisent des séjours de vacances pour leurs usagers, sont dispensés d'un tel agrément.

2. Le contrôle des bénéficiaires de l'agrément « Vacances adaptées organisées »

Le Préfet dans le ressort duquel sont réalisées les vacances adaptées peut en ordonner la cessation immédiate ou dans les délais nécessaires pour organiser le retour des personnes accueillies si :

- Les activités sont effectuées sans agrément,
- Les activités sont effectuées sans que la déclaration préalable précisant au Préfet le lieu où est organisé le séjour (article R. 412-14 du code du tourisme)
- La sécurité ou le bien-être physique ou morale des personnes accueillies sont menacés

Ces personnes compétentes pour effectuer ses contrôles sont celles définies par le code de l'action sociale et des familles. Ils recherchent et constatent les infractions par des procès verbaux transmis au procureur de la République, qui font foi jusqu'à preuve du contraire.

3. Les sanctions encourues

La loi punit d'une amende de 3 750 € toute activité de vacances adaptées organisée sans agrément ou déclaration préalable ainsi qu'en cas de poursuite de l'organisation d'un séjour dont le Préfet a demandé la cessation.

Pour les personnes morales, l'amende peut être portée au quintuple (soit 18 750 €) et elles peuvent également se voir appliquer les peines suivantes :

- L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales,
- La fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés,
- L'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique

Enfin, le fait de faire obstacle à un contrôle est puni d'un an d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.