

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

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

NOR : SSAA1731515P

Monsieur le Président de la République,

L'article 204 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation du système de santé habilite le Gouvernement à refondre les dispositions du code de l'action sociale et des familles (CASF) et de l'article L. 412-2 du code du tourisme relatives au contrôle, à la police administrative et aux infractions pénales des structures sociales et médico-sociales et des organisateurs de séjours de vacances adaptées pour les personnes handicapées majeures.

Cette refonte a pour objet de remédier aux difficultés d'interprétation et aux lacunes signalées par l'inspection générale des affaires sociales et par les services d'inspection et de contrôle des services déconcentrés et des agences régionales de santé.

Ces difficultés tiennent en premier lieu à la coexistence de deux corpus de textes comportant des références entrecroisées d'une articulation difficile :

- un premier *corpus*, principalement issu d'une loi de 1930, est constitué par les articles L. 331-1 à L. 331-9 du CASF, qui sont applicables à l'ensemble des établissements, services et lieux de vie ou d'accueil autorisés, agréés ou déclarés dans les conditions prévues par ce code même si l'essentiel est rédigé dans des termes adaptés à des établissements d'hébergement ;
- un second *corpus* de textes, créé par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, comprend les articles L. 313-13 à L. 313-20 ; ils sont spécifiquement consacrés aux établissements et services relevant de l'autorisation, mais l'article L. 331-6-1 les rend applicables, sans autre indication, à l'ensemble des structures précitées ce qui oblige à une lecture interprétative parfois malaisée, d'autant plus qu'il existe des renvois en sens inverse du titre I^{er} vers le titre III. La difficulté est encore accrue par des renvois au code de la santé publique, qui ne sont pas tous à jour (ainsi à l'article L. 331-3 du CASF) et qui ne permettent notamment pas de saisir l'autorité judiciaire dans tous les cas où pourrait se manifester une opposition à contrôle.

En second lieu, le CASF ne distingue pas clairement selon que le contrôle est de nature administrative ou judiciaire, contrairement aux dispositions prises ces dernières années dans plusieurs codes récemment refondus :

- ainsi, l'article L. 331-3, qui prévoit un droit permanent de contrôle sans droit d'opposition de la personne contrôlée, avec autorisation préalable du procureur de la République pour les visites de nuit, n'est plus adapté aux contrôles administratifs au regard des droits de la défense (tels qu'ils sont désormais garantis par les articles L. 1421-2 et L. 1421-2-1 du code de la santé publique, dans une matière confiée pour une large part aux mêmes agents de contrôle). En outre, il n'exclut pas les locaux ou parties de locaux affectés au domicile, pour lesquels la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) impose un contrôle juridictionnel (cf. arrêt *Ravon c/ France* 21 février 2008) ;
- de même, les articles L. 313-14 et L. 313-16 envisagent comme motif d'injonction, et le cas échéant de nomination d'un administrateur provisoire et de fermeture de l'établissement des « infractions aux lois et règlements susceptibles d'entraîner la mise en cause de la responsabilité civile de l'établissement ou du service ou de la responsabilité pénale de ses dirigeants ou de la personne morale gestionnaire », alors même que ces articles ont avant tout pour objet de fonder des mesures d'urgence de nature administrative.

Enfin, il existe des différences injustifiées entre les prérogatives des différentes autorités de contrôle, qui sont en principe, comme en matière d'autorisation, le préfet au nom de l'Etat, le directeur général de l'agence régionale de santé (DGARS) ou le président du conseil départemental (PCD) :

- le premier dispose d'une compétence générale y compris pour les structures qu'il n'autorise pas, notamment en cas de carence des autres autorités. Mais, ce qui est beaucoup moins justifiable, il est également compétent, de manière exclusive, pour fermer les établissements relevant de l'aide sociale à l'enfance (articles L. 331-7 et L. 331-8) et plus généralement les établissements autorisés par le département ou déclarés auprès de lui, mais

relevant d'autres collectivités territoriales (article L. 315-16), ou même pour exécuter les décisions de fermeture prises par le président du Conseil général dans les autres cas (article L. 331-5) ;

- de même l'article L. 331-6 donne une compétence exclusive au préfet pour assurer l'accueil des personnes hébergées en cas de fermeture d'un établissement, ce qui n'est pas cohérent avec les compétences dévolues par ailleurs aux DGARS et aux PCD.

L'article 1^{er} de l'ordonnance procède en conséquence à une réécriture des dispositions en vigueur, qu'il regroupe pour l'essentiel au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du CASF, en ne laissant au chapitre I^{er} du titre III du même livre que quelques dispositions spécifiques. Il procède également à la mise en cohérence d'autres articles.

Le 4^o modifie l'article L. 313-1 pour préciser et renforcer les compétences de l'autorité administrative en matière de contrôle des cessions d'autorisation, notamment à l'égard des éventuelles fonctions support du cessionnaire.

Le 6^o modifie l'article L. 313-13 afin de préciser le champ de compétence des autorités de contrôle et de l'étendre expressément aux fonctions support centralisées au niveau de l'organisme gestionnaire.

Le 7^o crée un article L. 313-13-1 qui substitue à des renvois multiples au code de la santé publique un renvoi unique, permettant d'appliquer les mêmes garanties procédurales qu'en matière de contrôle sanitaire. Il aménage ce renvoi en prévoyant que, dans les cas où les locaux visités sont également à usage d'habitation, l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention n'est pas nécessaire lorsque le contrôle est effectué en présence de l'occupant et avec son consentement ou celui de son représentant légal.

Le 8^o modifie l'article L. 313-14 en vue notamment de :

- fonder les injonctions qui peuvent être délivrées aux gestionnaires de structures autorisées sur les risques existant pour les usagers, qu'ils soient constatés lors d'un contrôle ou signalés par des tiers à l'autorité administrative, ou sur la méconnaissance des dispositions du CASF, indépendamment d'une éventuelle qualification pénale ;
- permettre la modulation des mesures administratives, outre la désignation d'un administrateur provisoire, qui peuvent être prises lorsqu'il n'est pas satisfait à une injonction, sous la forme d'interdictions partielles et de sanctions financières et d'astreintes, dans le respect du principe de proportionnalité.

Les injonctions, comme les mesures administratives ainsi définies, doivent être motivées conformément aux dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration et n'interviennent qu'après mise en œuvre de la procédure contradictoire prévue au chapitre II du titre II du livre I^{er} de ce code.

Le 10^o modifie les articles L. 313-15 à L. 313-18 en substituant à la notion de fermeture celle de suspension ou cessation d'activité, qui est mieux adaptée notamment en l'absence d'hébergement et dans les cas de réduction d'activité, et en la subordonnant à une appréciation de l'autorité compétente, principalement au regard du risque encouru par les usagers.

Le 16^o modifie l'article L. 331-1 pour rendre directement applicables les dispositions modifiées du chapitre III du titre I^{er} :

- aux structures habilitées à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale en vertu de l'article L. 221-1 (lorsqu'elles ne sont pas en même temps autorisées) ;
- aux structures relevant des agréments prévus par les articles L. 121-9 (organismes accompagnant l'insertion des victimes de la prostitution), L. 264-1 (services assurant la domiciliation des personnes sans résidence stable), L. 265-1 (communautés assurant l'accueil et l'hébergement de personnes en difficultés) et D. 216-1 (espaces de rencontre dédiés au maintien des relations entre un enfant et ses parents ou un tiers) ;
- aux établissements déclarés pour l'hébergement des mineurs ou des adultes en difficulté en vertu des articles L. 321-1 et L. 322-1.

Le 17^o abroge quatre articles devenus sans objet.

Le 20^o reprend les dispositions antérieurement placées au dernier alinéa de l'article L. 313-13 relatif à la constatation des infractions pénales, tout en renvoyant largement aux modalités du contrôle administratif, sur le modèle de l'article L. 1312-1 du code de la santé publique.

Le 21^o précise les règles applicables au contrôle des personnes physiques exerçant des fonctions de mandataires judiciaires à la protection des majeurs et de délégués aux prestations familiales, en renvoyant aux dispositions des articles L. 313-13 et L. 313-13-1.

L'article 2 précise les dispositions du code du tourisme relatives au contrôle des activités de vacances adaptées organisées destinées à des personnes handicapées majeures, en renvoyant notamment aux modalités du contrôle prévues par le CASF.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.