

La loi sur l'adaptation de la société au vieillissement

Personnes âgées

Au menu de ce texte, notamment : réforme de l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile, création d'une conférence départementale des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie, renforcement des droits des personnes âgées résidant en établissement et soutien aux aidants. Des mesures qui vont entrer en vigueur progressivement en 2016.

« L'adaptation de la société au vieillissement est un impératif national et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation. » Telle est la teneur de l'article 1^{er} de la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement – dite loi « ASV ». Ce texte d'une centaine d'articles est le fruit d'un long cheminement commencé 9 ans plus tôt. Dès 2007, en effet, Nicolas Sarkozy avait promis une réforme de la dépendance qui n'a finalement jamais vu le jour, faute de financement notamment, malgré les travaux lancés par Roselyne Bachelot, alors ministre de la Santé (1). Au début de son quinquennat, François Hollande, lui aussi, promet une telle réforme, mais il faudra encore attendre 4 ans pour qu'elle aboutisse. Les travaux ont été lancés à la fin 2012 par Michèle Delaunay, alors ministre déléguée aux personnes âgées et à l'autonomie, qui n'a eu le temps que de présenter un avant-projet de loi en février 2014 avant d'être débarquée du gouver-

nement un mois plus tard à la suite des élections municipales. Le projet de loi est finalement arrivé en conseil des ministres en juin 2014, porté par Laurence Rossignol qui l'a défendu devant le Parlement jusqu'à son adoption 1 an et demi après. Mais cette dernière n'en assurera pas la mise en œuvre, qui a été confiée à Pascale Boistard, nommée, le 11 février dernier, secrétaire d'Etat chargée des personnes âgées et de l'autonomie à la suite d'un énième remaniement ministériel.

Le gouvernement a fait le choix d'« une loi d'orientation et de programmation, inscrivant la totalité de la politique de l'âge dans un programme pluriannuel et transversal, embrassant toutes les dimensions de l'avancée en âge et confortant le choix d'un financement solidaire de l'accompagnement de la perte d'autonomie », souligne le rapport annexé à la loi qui définit les objectifs de la politique d'adaptation de la société au vieillissement, explicite certaines dispositions du texte et rappelle les autres outils sur lesquels les acteurs peuvent aussi s'appuyer pour une

(1) Voir ASH n° 2716 du 1-07-11, p. 45.

Ce qu'il faut retenir

Conférence des financeurs. Dans chaque département, la conférence des financeurs doit établir un programme coordonné des financements des actions individuelles et collectives de prévention de la perte d'autonomie destinées aux plus de 60 ans, en complément des prestations légales ou réglementaires. Elle doit notamment faciliter l'accès aux équipements et aux aides techniques individuelles favorisant le soutien à domicile.

Résidences autonomie. Nouvelle appellation des logements-foyers pour personnes âgées, les résidences autonomie doivent proposer des prestations minimales, individuelles ou collectives, qui concourent à la prévention de la perte d'autonomie et dont la liste sera fixée par décret. Pour l'exercice de cette mission, elles recevront du département un forfait autonomie, sous réserve d'avoir conclu un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

Droits des usagers. La loi pose de nouvelles garanties pour les usagers des établissements et services sociaux et médico-sociaux : la liberté d'aller et venir, le droit de désigner une personne de confiance, l'encadrement des modalités de rétractation et de résiliation des contrats de séjour dans les structures pour personnes âgées ou encore des règles pour assurer la protection patrimoniale des usagers âgés ou handicapés.

ou de négligence envers des personnes en état de vulnérabilité occasionné par l'âge, une maladie ou une infirmité, ainsi qu'à l'article 40 du code de procédure pénale qui prévoit une obligation pour les détenteurs de l'autorité publique ou les fonctionnaires de signaler les crimes ou délits dont ils ont connaissance. Elle vient également compléter l'article L. 313-24 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit que « le fait qu'un salarié ou un agent a témoigné de mauvais traitements ou privations infligés à une personne accueillie ou relaté de tels agissements ne peut être pris en considération pour décider de mesures défavorables le concernant » ainsi que l'article 226-14 du code pénal qui libère les professionnels de santé de leur obligation de secret quand les victimes sont mineures ou vulnérables, et interdit les sanctions disciplinaires dans ce cas.

L'ensemble de ces dispositions permettent d'appréhender les « formes de violences individuelles, intentionnelles ou non, qui imposent le signalement ou le témoignage ». Avec la nouvelle obligation posée par la loi, il s'agit de prendre en compte les « situations de maltraitance d'origine plus diffuse dues à l'organisation d'un service » (Rap. A.N. n° 2155, juillet 2014, Pinville, page 218). Le premier cas de figure (dysfonctionnement) recouvre l'origine institutionnelle de la maltraitance tandis que le second (tout événement) regroupe certaines conséquences de dérives organisationnelles ainsi que les actions individuelles proprement délictueuses.

C. Les droits des majeurs protégés

Le volet « adaptation de la société au vieillissement » de la loi du 28 décembre 2015 comporte également une série de dispositions concernant la protection juridique des majeurs.

1. LA REMISE OBLIGATOIRE D'UN DOCUMENT INDIVIDUEL DE PROTECTION DES MAJEURS (ART. 32)

Le législateur étend à l'ensemble des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM), qu'ils interviennent en tant que services mandataires à la protection des majeurs ou en tant que personnes physiques agissant à titre individuel ou comme préposé d'un établissement, l'obligation de remettre à la personne protégée un document individuel de protection des majeurs (1).

Auparavant, seuls les services mandataires à la protection des majeurs devaient remettre à la personne protégée un tel document. Désormais, cette obligation s'impose donc également aux mandataires personnes

physiques « afin de garantir l'exercice effectif des droits et libertés de la personne protégée et notamment de prévenir tout risque de maltraitance ». Ce document doit être remis « personnellement » à la personne protégée ou, dès lors que l'état de cette dernière ne lui permet pas d'en mesurer la portée, à un membre du conseil de famille s'il a été constitué ou, à défaut, à un parent, un allié ou une personne de son entourage dont il connaît l'existence, le cas échéant à la personne de confiance qu'elle aura désignée (voir page 63) (CASF, art. L. 471-6 nouveau).

Pour les mandataires rattachés à des établissements, le document individuel de protection des majeurs vaut aussi, le cas échéant, document individuel de prise en charge. Pour mémoire, le document individuel de prise en charge définit les objectifs et la nature de la prise en charge ou de l'accompagnement dans le respect des principes déontologiques et éthiques, des recommandations de bonnes pratiques professionnelles et du projet d'établissement ou de service. Il détaille la liste et la nature des prestations offertes ainsi que leur coût prévisionnel (CASF, art. L. 311-4).

Sans changement, le document individuel de protection des majeurs doit (CASF, art. L. 471-6 modifié) :

- ▷ définir les objectifs et la nature de la mesure de protection, dans le respect des principes déontologiques et éthiques, des recommandations de bonnes pratiques professionnelles et, le cas échéant, du projet de service ;
- ▷ détailler la liste et la nature des prestations offertes ainsi que le montant prévisionnel des prélèvements opérés sur les ressources de la personne protégée.

Le contenu minimal de ce document est fixé par décret (2). Comme avant, une copie doit être, dans tous les cas, adressée à la personne, « par tout moyen propre à en établir la date de réception », ajoute la loi.

(A noter) Sans changement, tout mandataire judiciaire à la protection des majeurs doit aussi remettre – personnellement, précise la loi – à la personne protégée une notice d'information à laquelle est annexée la charte des droits de la personne protégée figurant en annexe 4-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF, art. L. 471-6 modifié).

2. LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE D'AGRÈMENT DES MANDATAIRES « INDIVIDUELS » (ART. 34)

La loi du 28 décembre 2015 met en place de nouvelles modalités d'agrément des mandataires personnes physiques exerçant à titre individuel. Une réforme dont l'entrée en vigueur est toutefois subordonnée à la publication de décrets d'application.

(1) Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs sont, en effet, soit des délégués de services relevant de la réglementation des ESSMS, soit des personnes physiques disposant d'un agrément ou des personnes physiques désignées par un établissement hospitalier, social ou médico-social en qualité de préposé.

(2) Le contenu de ce document a été fixé par le décret n° 2008-1556 du 31 décembre 2008, J.O. du 1-01-09, et codifié à l'article D. 471-8 du code de l'action sociale et des familles.

Actuellement, l'agrément est accordé ou refusé en fonction de l'état des besoins à la date du dépôt de la demande par rapport au schéma régional d'organisation sociale et médico-sociale. La loi remplace cette procédure par une **procédure d'appel à candidatures** (CASE, art. L. 472-1, al. 2 à 4 supprimés et art. L. 472-1-1 nouveau).

Ainsi, l'agrément sera délivré après un appel à candidatures émis par le représentant de l'Etat dans le département. Ce dernier fixera la date à laquelle les dossiers de candidature doivent être déposés. Les conditions d'application de ce dispositif, et notamment les informations qui doivent être fournies par les candidats, seront fixées par décret.

Le représentant de l'Etat dans le département arrêtera ensuite la liste des candidats dont le dossier est recevable au regard des conditions prévues aux articles L. 471-4 et L. 472-2 du code de l'action sociale et des familles (absence de condamnation pour des infractions dont la liste est limitativement énumérée, conditions d'âge, de formation et d'expérience professionnelle, garantie suffisante en matière de responsabilité civile des dommages qui seraient causés par le majeur protégé). Puis, il classera les candidatures figurant sur cette liste et procédera à une sélection en fonction :

- ▶ des objectifs et des besoins fixés par le schéma régional d'organisation sociale et médico-sociale consacré à la protection juridique des majeurs ;

▶ de critères garantissant la qualité, la proximité et la continuité de la prise en charge, qui seront définis par décret.

Le représentant de l'Etat dans le département délivrera enfin l'agrément aux candidats sélectionnés, après avis conforme du procureur de la République.

Par la suite, tout changement dans l'activité, l'installation ou l'organisation d'un mandataire ou dans les garanties en matière de responsabilité civile devra être porté à la connaissance de l'autorité compétente. Et tout changement affectant les conditions requises pour la délivrance de l'agrément (par rapport aux critères d'octroi) ainsi que la nature des mesures que le mandataire exerce nécessitera la délivrance d'un nouvel agrément.

3. LA QUESTION DU CUMUL DES FONCTIONS DE MANDATAIRE (ART. 33)

Sans qu'il existe réellement de données chiffrées, il apparaît que certains délégués de services mandataires à la protection des majeurs optent pour une double activité en tant que salarié de leur service et mandataire indépendant. Or, selon les rappor-

Mesures diverses concernant les personnes âgées

Perte d'autonomie et discriminations (art. 23 et 31). Constitue désormais une discrimination directe le fait de traiter une personne de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable sur le fondement de « sa perte d'autonomie » (1). La perte d'autonomie entre également dans le champ des motifs susceptibles de fonder une discrimination indirecte, c'est-à-dire une pratique neutre en apparence mais susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres (loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, art. 1 modifié). Par ailleurs, toute association régulièrement déclarée depuis au moins 5 ans à la date des faits qui a, en vertu de ses statuts, vocation à défendre ou à assister les personnes malades, handicapées ou - ajoute la loi - âgées, peut se porter partie civile dans le cadre d'une procédure pénale en cas de discriminations commises en raison de l'état de santé, du handicap ou - désormais, donc - de l'âge de la victime (code de procédure pénale, article 2-8 modifié).

Acquisition de la nationalité française (art. 38). Peuvent désormais réclamer la nationalité française par déclaration

les personnes remplissant, à la date de souscription de la déclaration, les conditions suivantes (C. civ., art. 21-13-1 nouveau) :

- avoir au moins 65 ans ;
- résider régulièrement et habituellement en France depuis au moins 25 ans ;
- être les ascendants directs d'un ressortissant français.

Le gouvernement aura toutefois la possibilité de s'y opposer pour indignité ou défaut d'assimilation autre que linguistique.

Droit à l'ACS des bénéficiaires de l'ASPA (art. 40). Les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ou du minimum vieillesse bénéficient désormais du renouvellement annuel automatique du droit à l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS), qui consiste en une aide financière pour le paiement d'un contrat d'assurance complémentaire de santé individuel (CSS, art. L. 863-3 modifié). Relevons que cette mesure avait déjà été insérée dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, mais avait été censurée par le Conseil constitutionnel en tant que « cavalier législatif ». Elle « devrait

permettre d'augmenter le taux de recours des retraités les moins favorisés à l'ACS et, ce faisant, d'améliorer leur accès aux soins » (Rap. Sén. n° 322, mars 2015, Roche et Labazée, page 130).

Octroi de l'ASPA aux étrangers (art. 39). Pour bénéficier de l'ASPA, les personnes âgées de nationalité étrangère doivent remplir certaines conditions spécifiques. A cet égard, les étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen (2) ou de la Suisse doivent être titulaires depuis au moins 10 ans d'un titre de séjour autorisant à travailler. Pour faciliter la preuve du respect de cette condition, la loi précise que celle-ci peut être attestée par les périodes d'assurance retenues pour la détermination du droit à une pension de vieillesse (CSS, art. L. 816-1 modifié). ◦

(1) Pour mémoire, les autres critères de discrimination, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, la religion, les convictions, l'âge, le handicap, l'orientation ou l'identité sexuelle, le sexe ou le lieu de résidence.

(2) C'est-à-dire les 28 pays de l'Union européenne, plus l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

teurs de la loi au Sénat, ce cumul pose un triple problème. Tout d'abord, « elle rend plus difficile le respect du principe de loyauté du salarié envers son employeur, s'agissant en particulier de l'utilisation des ressources du service. Il convient de rappeler à cet égard que les services employeurs financent la formation du délégué (débouchant sur l'obtention d'un certificat national de compétences), qui constitue une condition nécessaire à l'exercice de la fonction de MJPM ». En outre, « elle est susceptible de remettre en cause la bonne organisation de la protection, en particulier en cas d'urgence, car le délégué n'est pas en capacité d'assurer le suivi des personnes protégées au titre de l'activité privée pendant ses horaires de travail en tant que salarié du service mandataire ». Enfin, « elle peut être source de confusion pour les interlocuteurs du professionnel » (Rap. Sén. n° 322, mars 2015, Roche et Labazée, page 115).

La loi du 28 décembre 2015 n'interdit toutefois pas ce cumul et se contente de renvoyer à un décret le soin de définir « les cas dans lesquels tout mandataire judiciaire ou toute personne physique ayant reçu délégation d'un service mandataire peut exercer l'activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs selon un mode d'exercice différent de celui pour lequel il a été initialement agréé ou habilité ». Les règles édictées devront « garantir l'indépendance professionnelle de la personne exerçant l'activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs, le respect des droits et libertés de la personne protégée et la continuité de sa prise en charge » (CASF, art. L. 471-2-1 nouveau).

4. LA FIN DE L'IMMUNITÉ PÉNALE EN CAS DE VOL DE LA PERSONNE PROTÉGÉE (ART. 36)

Actuellement, le droit exonère de poursuite pénales l'auteur d'un vol commis dans le cadre des relations familiales, sauf lorsqu'il porte sur certains documents (documents d'identité, titre de séjour ou de résidence d'un étranger) ou objets personnels importants (moyens de paiement...). En effet, l'article 311-12 du code pénal garantit l'immunité pénale de l'auteur d'un vol commis au préjudice de son ascendant ou de son descendant ou encore de son conjoint (sauf lorsqu'ils sont séparés de corps ou autorisés à résider séparément). Aussi le vol commis par un proche de la victime agissant à l'occasion de l'exercice d'un mandat confié par le juge des tutelles pour administrer les biens de celle-ci (curatelle, tutelle) bénéficiait-il jusqu'à présent de cette immunité pénale.

Pour mettre fin à cette situation, l'article 311-12 du code pénal est complété pour prévoir que l'im-

munité ne s'applique pas « lorsque l'auteur des faits est le tuteur, le curateur, le mandataire spécial désigné dans le cadre d'une sauvegarde de justice, la personne habilitée dans le cadre d'une habilitation familiale ou le mandataire exécutant un mandat de protection future de la victime ».

5. L'EXTENSION DU CHAMP DE LA SAUVEGARDE DE JUSTICE PAR DÉCLARATION MÉDICALE (ART. 37)

La loi « ASV » élargit la procédure de mise sous sauvegarde de justice par déclaration médicale. Rappelons que la sauvegarde de justice constitue une mesure de protection juridique de courte durée pour une personne ayant besoin d'une protection juridique temporaire ou d'être représentée pour l'accomplissement de certains actes déterminés. Elle est plus légère que la tutelle et la curatelle. La mise sous sauvegarde de justice peut être prononcée soit par le juge des tutelles, à la demande de certaines personnes, soit par déclaration médicale au procureur de la République dans les conditions fixées par l'article L. 3211-6 du code de la santé publique.

Auparavant, cette déclaration médicale pouvait émaner soit du médecin qui donne les soins à la personne à protéger (assortie de l'avis conforme d'un psychiatre), soit du médecin de l'établissement de santé dans lequel elle est soignée. A cette liste s'ajoute désormais le médecin de l'établissement social et médico-social dans lequel la personne est hébergée (code de santé publique, art. L. 3211-6 modifié).

6. LA PUBLICITÉ DU MANDAT DE PROTECTION FUTURE (ART. 35)

Le mandat de protection future permet à toute personne majeure ou mineure émancipée ne faisant pas l'objet d'une mesure de tutelle de désigner à l'avance la ou les personnes qui veilleront sur elle, ou éventuellement sur son patrimoine ou les deux, si elle n'était plus en état, physique ou mental, d'exprimer sa volonté et de pourvoir seule à ses intérêts. Afin d'assurer la publicité de ces mandats, aujourd'hui peu utilisés, il est désormais prévu qu'ils seront publiés par une inscription sur un registre spécial dont les modalités et l'accès seront réglés par décret (code civil, art. 477-1 nouveau). Cela devrait permettre au juge des tutelles de savoir s'il existe ou non un tel mandat avant de prendre une mesure de protection.

À SUIVRE...