



Dernière mise à jour : juillet 2023

Fiche réforme n°47

Les droits des personnes vulnérables en institution

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations individuelles portant sur les difficultés rencontrées par les personnes dépendantes, dont l'état requiert un hébergement en établissement social ou médico-social. La vulnérabilité particulière de ces personnes impose de veiller tout particulièrement au respect de leurs droits et libertés.

Au-delà de ces situations individuelles, l'institution du Défenseur des droits s'assure que les lois, les décrets ou encore les circulaires sont en accord avec les droits fondamentaux qu'elle protège et promeut. Lorsque les textes législatifs ou réglementaires ne le sont pas, elle recommande leur modification afin de protéger le plus grand nombre de personnes pouvant être confrontées à une situation similaire.

Ainsi, dans le cadre de ses missions, le Défenseur des droits adresse régulièrement aux autorités compétentes des propositions de réforme des textes et pratiques pour garantir la protection effective des droits et libertés fondamentales des personnes en situation de vulnérabilité hébergées au sein des établissements médico-sociaux.

Réformes obtenues

La notion d'assentiment, une alternative en cas d'impossibilité pour la personne concernée de donner un consentement libre et éclairé

La recherche du consentement des personnes âgées vulnérables accueillies au sein d'établissements spécialisés est primordiale. Dans l'hypothèse où la personne concernée n'est pas en mesure de donner son consentement de manière libre et éclairée, tel qu'exigé par la loi, il importe de trouver une alternative afin de vérifier son adhésion à la mesure d'accompagnement.

À cet égard, le Défenseur des droits a préconisé de s'appuyer sur la notion d'assentiment.

- ✓ **La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement du 29 décembre 2015 a consacré de manière implicite cette notion.**

La désignation d'une personne de confiance

Le Défenseur des droits a recommandé au législateur d'étendre le droit à la désignation d'une personne de confiance au secteur médico-social, afin de permettre un réel accompagnement des personnes vulnérables dans leurs démarches et prises de décisions.

- ✓ **La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement du 29 décembre 2015 a étendu le mécanisme de la personne de confiance au secteur médico-social et a créé un socle commun de référence à cette personne de confiance.**
- ✓ **Le directeur de l'établissement a désormais l'obligation d'informer la personne vulnérable, destinée à être accueillie dans son établissement, sur la possibilité de désigner une personne de confiance avant l'entretien prévu pour la conclusion du contrat de séjour et non lors de la signature de celui-ci.**

Les garanties matérielles et procédurales dans le cadre de la fin du contrat de séjour

Le Défenseur des droits a, à plusieurs occasions, émis des réserves s'agissant des conditions de fin d'un contrat de séjour. Celles-ci ont été modifiées par le législateur.

- ✓ **Depuis 2016, le délai de préavis dans le cadre de la résiliation du contrat de séjour est différent selon que l'initiative de cette résiliation émane du gestionnaire de l'établissement, de la personne hébergée ou de sa famille.**
- ✓ **De même, afin de lutter de manière effective contre les ruptures abusives de contrat de séjour, la loi du 29 décembre 2015 a prévu que la résiliation du contrat de séjour par le gestionnaire de l'établissement peut se faire en cas d'inexécution par la personne accueillie d'une obligation de son contrat ou un manquement grave, sauf si cette inexécution ou ce manquement résulte de l'altération des facultés mentales ou corporelles de la personne accueillie.**

Réformes attendues

Le respect des droits des personnes âgées vulnérables avant et pendant leur séjour en établissement spécialisé

Depuis des années, le Défenseur des droits recommande aux autorités compétentes d'assurer une protection renforcée des personnes âgées vulnérables avant et pendant leur séjour en établissement spécialisé.

De même, le Défenseur des droits recommande de garantir **de manière effective la recherche du consentement éclairé de la personne**, et notamment de :

- ☞ Mener une réflexion transversale, à caractère interministériel, en vue de prévoir des clauses **protectrices renforcées**. Celles-ci seraient insérées dans un contrat type de séjour, clair, complet, harmonisé, signé dans les règles, et facilitant la résolution de contentieux, susceptible d'être revisité sous l'angle médico-social mais également à la lumière du droit des patients, des usagers, du consommateur et du citoyen ;
- ☞ Mieux définir, dans le domaine du consentement, le **cadre éthique** devant exister entre liberté, sécurité et droits fondamentaux de la personne ;
- ☞ **D'inscrire dans une disposition réglementaire** l'obligation d'intégrer dans le livret d'accueil, la Charte des droits, le règlement de fonctionnement et les contrats de séjour de l'EHPAD, un volet en « facile à lire et à comprendre », afin de s'assurer de la bonne compréhension par la personne de sa situation ;
- ☞ **D'adopter un cadre réglementaire** définissant les conditions d'élaboration du projet personnalisé du résident, dans l'objectif d'y inclure les personnes accueillies.

Enfin, le Défenseur des droits préconise des mesures permettant **d'anticiper au mieux la gestion des conflits** :

- ☞ Étendre le **dispositif d'agrément** existant pour les associations désirant représenter les intérêts des usagers du système de santé aux associations œuvrant dans le champ du médico-légal ;
- ☞ Renforcer le **travail de médiation** au profit des usagers du secteur médico-légal, et le confier soit à une personne qualifiée dont le statut prévu par la loi du 2 janvier 2002 aura été revisité, soit à des groupements de médiation réunissant des médiateurs intervenant déjà en établissements (centre hospitalier dont dépend l'établissement par exemple) et intéressés par un élargissement de leur mission ;
- ☞ Prévoir une émanation adaptée de l'actuel **conseil de vie sociale**, organe de participation collective des usagers à la vie de l'établissement, qui puisse, en étant reconnu et renforcé, jouer le rôle des Commissions des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge, dans le domaine de la santé, dans le traitement des plaintes afin d'en garantir la qualité et la dimension éthique.

La protection des personnes vulnérables placées en établissement spécialisé contre la maltraitance institutionnelle

Les situations de maltraitance dans les structures spécialisées accueillant des personnes dépendantes, notamment des personnes âgées vulnérables, sont en constante augmentation. Le Défenseur des droits condamne régulièrement ces atteintes graves à la dignité de la personne et au droit au respect de sa vie privée. Il a adressé au législateur plusieurs recommandations de réforme en ce sens :

- ☞ Consacrer dans la loi la protection des personnes vulnérables contre toute forme de discrimination, intégrant **la maltraitance**.
- ✓ **Le Défenseur des droits avait obtenu que le critère de discrimination fondé sur la perte d'autonomie soit adopté par la loi n° 2015-1776 portant adaptation de la société au vieillissement (article 23).**

Le Défenseur des droits recommande au législateur de compléter :

- ☞ La définition de la discrimination, prévue à l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008, afin qu'elle intègre sans ambiguïté la notion de maltraitance, en indiquant que la discrimination « inclut toute forme de maltraitance liée à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa de l'article 1^{er} précité » ;
- ☞ L'article L. 311-3 du Code de l'action sociale et des familles, de manière à garantir aux personnes accueillies en établissement ou service social ou médico-social « la protection contre toute forme de discrimination, telle que la maltraitance » ;
- ☞ De plus, il demande au législateur d'ajouter à l'article L. 331-6-1 de ce même Code prévoyant les dispositions communes aux établissements soumis à autorisation et à déclaration (Titre III) une référence aux dispositions relatives aux droits des usagers, rédigée comme suit : « (...) et de la section II du Chapitre Ier du Titre Ier du Livre III ».
- ☞ Promouvoir l'identification, le signalement et la compréhension des **situations de maltraitance**, notamment par la reconnaissance d'une obligation de retour d'expérience sur les suites directes d'une situation de maltraitance, découlant de l'obligation de signalement telle que créée par la loi du 1^{er} janvier 2017 (obligation d'information de l'administration en cas d'incident grave) ;
- ☞ S'engager à **l'élaboration du projet de soins** (projet de vie) de la personne accueillie et de la réévaluation régulière de celui-ci, et ce, afin d'adapter la prise en charge en fonction de la dégradation de l'état de santé (taux de dépendance) ;
- ☞ Engager une réflexion sur **l'équilibre entre liberté d'aller et venir et obligation de protection et de sécurisation** des personnes les plus vulnérables ;
- ☞ **Fixer un ratio minimal** de personnels travaillant en EHPAD en fonction du niveau d'autonomie et des soins requis des résidents à un minimum de 8 personnes pour 10 résidents, afin d'éviter la maltraitance due au manque de moyens humains.

La Défenseure des droits a alerté à plusieurs reprises sur le respect des droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD, notamment à travers le rapport *Résidents accueillis en EHPAD : les cinq points d'alerte de la Défenseure des droits*.

Le renforcement du rôle de la personne de confiance

La personne de confiance occupe un rôle essentiel auprès de la personne âgée vulnérable en institution. Elle peut être consultée par le résident lorsque ce dernier rencontre des difficultés dans la connaissance et la compréhension de ses droits. Elle peut l'assister dans ses démarches, et l'accompagner aux entretiens médicaux afin de l'aider dans les décisions sur la prise en charge de sa santé. Bien que de nombreuses réformes encadrant la désignation de la personne de confiance aient été obtenues par le Défenseur des droits, d'autres sont encore attendues telles que :

- ☞ **De prévoir par une disposition réglementaire** l'obligation d'inscrire le nom et les coordonnées de la personne de confiance désignée par le résident dans son dossier administratif ;
- ☞ **De modifier l'article L. 311-4 du Code de l'action sociale et des familles (CASF)** relatif à la présence de la personne de confiance lors de la conclusion du contrat de séjour afin que la personne de confiance désignée soit systématiquement invitée à participer à l'entretien, à moins que la personne accueillie s'y oppose.

Les droits fondamentaux des personnes âgées en EHPAD

Le respect de la dignité de la personne humaine constitue la base même des droits fondamentaux. La Défenseure des droits est particulièrement attentive à l'accès à leurs droits des personnes âgées en institution. En effet, en dépit du cadre légal en vigueur, l'institution constate au travers des réclamations dont elle est saisie, que les attitudes tenues à l'égard des résidents au sein des EHPAD peuvent conduire à restreindre leur accès aux soins, ou leur liberté de déplacement. Afin de mieux les protéger, la Défenseure des droits a recommandé ministre des solidarités et de la santé :

- ☞ **De prévoir dans une disposition réglementaire** la désignation d'un cadre d'astreinte dans chaque EHPAD, afin de mieux prendre en charge les troubles des résidents ainsi que leur surveillance la nuit ;
- ☞ **De modifier le cadre réglementaire en vigueur** afin de garantir la liberté d'aller et venir des résidents, en prévoyant notamment une réévaluation des mesures individuelles restrictives de liberté tous les six mois ;
- ☞ **D'adopter un cadre législatif spécifique** concernant le recours des institutions à la géolocalisation des personnes accueillies en EHPAD. Il n'existe actuellement aucun fondement juridique encadrant le recours à une telle pratique.

La crise sanitaire du Covid-19 a également mis en lumière la précarité des droits des personnes accueillies en EHPAD en situation d'urgence. Par conséquent, la Défenseure des droits recommande :

- ☞ **D'adopter un cadre juridique spécifique** garantissant le respect par les EPHAD du caractère nécessaire et proportionné des mesures prises dans le cadre d'une crise sanitaire et susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés des personnes accueillies ;
- ☞ **De garantir dans une disposition législative** du Code de la santé publique le droit de visite du patient par ses proches s'il le souhaite.

Pour en savoir plus

Recommandations MSP-MLD n° 2013-57 du 11 avril 2013 relatives au respect des droits des personnes âgées vulnérables avant et pendant leur séjour en établissement spécialisé.

Avis n° 14-09 du 11 juillet 2014 relatif à l'adaptation de la société au vieillissement : projet de loi n° 804 relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

Avis n° 15-02 du 15 janvier 2015 relatif au projet de loi concernant la santé : projet de loi n° 2302 relatif à la santé.

Avis n° 15-03 du 7 mars 2015 relatif à l'adaptation de la société au vieillissement : projet de loi n° 804 relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

Avis n° 15-12 du 28 mai 2015 relatif au projet de modernisation de notre système de santé : projet de loi n° 406 de modernisation de notre système de santé.

Avis n° 15-14 du 4 juin 2015 relatif à la procédure de signalement des situations de maltraitance par les professionnels de santé : proposition de loi n° 2623 tendant à clarifier la procédure de signalement des situations de maltraitance par les professionnels de santé.

Avis n° 15-19 du 9 juillet 2015 relatif à l'adaptation de la société au vieillissement : projet de loi n° 2674 relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

Avis n° 18-24 du 11 octobre 2018 relatif aux crédits budgétaires de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2019.

Décision n° 2019-318 du 31 décembre 2019 relative aux conditions de prise en charge de la mère d'une réclamante au sein d'un EHPAD.

Rapport du Défenseur des droits, « Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD », 2021.

Avis n° 21-14 du 4 octobre 2021 relatif à la proposition de loi tendant à créer un droit de visite pour les malades, les personnes âgées et handicapées qui séjournent en établissements.

Rapport du Défenseur des droits, « Résidents accueillis en EHPAD : les cinq points d'alerte de la Défenseure des droits », 16 janvier 2022.