

Le texte ci-dessous reprend l'intervention d'Anne DUSART, lors de la journée d'étude organisée par le CREAI de Bourgogne le 4 mars 2003 à Dijon sur « L'application de la loi du 2/1/2002 – Les droits des usagers ».

Le règlement de fonctionnement, précieux repère pour les équipes et les usagers

par **Anne DUSART**, conseillère technique du CREAI de Bourgogne

La loi du 2 janvier 2002 impose de nombreuses obligations aux institutions sociales et médico-sociales. Chacun sait que l'établissement d'un règlement de fonctionnement fait partie de ces nouvelles obligations.

Il n'est pas anodin qu'il soit mentionné dès l'article 8, puisqu'il constitue un **outil pour l'exercice effectif des droits et libertés individuels** désormais explicitement garantis à toute personne prise en charge par les institutions sociales et médico-sociales : respect de sa dignité, de son intégrité, de sa vie privée, de son intimité, de sa sécurité, libre choix des prestations adaptées, confidentialité des informations la concernant et accès à cette information, information sur ses droits fondamentaux et protection particulière dont elle bénéficie, participation au projet qui la concerne. Le texte précise également, un peu maladroitement sans doute, que l'ensemble des "outils" cités visent à prévenir tout risque de maltraitance.

On sent bien que le législateur a été guidé par l'idée que, quoi qu'il en soit de la bonne volonté des acteurs, un collectif est nécessairement liberticide, que l'institué est par essence générateur de routines tendant à étouffer les libertés individuelles, et qu'il importe donc de **se doter de sortes de "garde-fous" qui assurent une vigilance préservant ces libertés**. Le règlement de fonctionnement en constitue un parmi d'autres.

Il s'inscrit en effet comme une **pièce annexée au livret d'accueil** qui doit être remis à la personne ou à son représentant légal, annexe au même titre que la charte des droits et libertés de la personne accueillie (document à caractère plus général, qui sera arrêté par les ministres compétents après consultation du Comité national d'organisation sanitaire et sociale).

Cet article se propose de commenter le **projet de décret** concernant le règlement de fonctionnement, qui devrait être arrêté prochainement, et qui contient les exigences minimum. Notre commentaire s'appuiera sur deux repères : d'une part, nous confronterons les textes à ce qui se fait jusqu'à présent dans notre secteur (dans l'état des pratiques et documents dont nous avons connaissance) et, d'autre part, nous comparerons les textes et ce qu'un certain consensus professionnel était parvenu à dégager en la matière ces dernières années (et qui se retrouve notamment dans le guide qualité de l'ANCREAI).

Une obligation s'imposant désormais à tous et une clarification du vocable employé

L'article L 311-7 du code de l'action sociale et des familles prévoit un règlement de fonctionnement pour tous les établissements, services et lieux de vie et d'accueil énoncés dans le code.

De fait, **auparavant, le règlement de fonctionnement n'était obligatoire pour personne**. Aucun texte ne l'imposait. La loi de 1975 y faisait allusion, le décret de 1991 relatif au conseil d'établissement également, mais sous le vocable de *règlement intérieur* (il était prévu que le conseil d'établissement donne son avis sur le *règlement intérieur* de l'établissement).

Ce n'est qu'en 1997 que la loi exige un *règlement intérieur*, mais aux seuls établissements recevant des personnes âgées. En effet, la loi du 24 janvier 1997 relative à la prestation dépendance (et reprise dans la loi sur la prestation autonomie) imposait aux établissements pour personnes âgées qu'ils élaborent un *règlement intérieur* garantissant le droit des résidents et le respect de leur intimité. Une circulaire avait même antérieurement donné en annexe un exemple de *règlement intérieur* d'une maison de retraite comprenant trois parties : le conseil d'établissement, les relations avec l'extérieur (courrier, visites, sorties, téléphone, culte,...) et la vie dans l'établissement (repas, entretien du linge, surveillance médicale, sécurité, prestations diverses, loisirs). Y était joint un modèle de questionnaire portant sur la satisfaction des usagers concernant les soins, les locaux, le personnel, les repas, la possibilité de faire des propositions,... Tout cela sous le terme de *règlement intérieur* !

Au passage, on constate donc que les nouveaux textes opèrent une clarification terminologique en **distinguant le règlement de fonctionnement et le règlement intérieur** tel qu'il est prévu par le code du travail (fixé par l'employeur et portant sur l'hygiène, la sécurité et la discipline). Dans les établissements comme dans les textes législatifs et réglementaires, ces deux termes étaient parfois employés indifféremment. Désormais, ils seront différenciés, ce qui évitera des confusions.

Restera à voir l'articulation entre règlement de fonctionnement et règlement intérieur. En effet, si l'un s'adresse aux salariés et l'autre aux usagers, ils ont en commun de **poser les droits et devoirs respectifs** et, comme tout règlement, de **protéger le plus faible** et, comme toute règle écrite, de **préserver de l'arbitraire**... Des juristes tel que Jean-Marc LHUILLIER proposent par exemple que le règlement intérieur soit intégré au règlement de fonctionnement...

Le règlement de fonctionnement concerne donc désormais tout le monde, y compris les services qui s'en sentaient exonérés jusqu'à présent. Non seulement, il n'y a pas de restriction dans le champ d'application, mais il y a même des exigences spécifiques concernant les services intervenant hors établissement : préciser les conditions d'accompagnement des personnes et d'intervention à domicile.

Il y a là vraisemblablement un gros travail à faire, car jusqu'à présent, si la majorité des structures avec hébergement s'était dotée d'un règlement de fonctionnement (du moins avait consigné ses règles de vie par écrit, car ce dont elle dispose ne correspond pas nécessairement à ce que demande le décret), les services à domicile (de type SESSAD, SAVS, service d'AEMO¹,) n'avaient pour la plupart pas élaboré de règlement de fonctionnement (sans doute il y a parfois dans les projets de service des éléments sur les modalités d'intervention à domicile).

Le règlement de fonctionnement devient donc une obligation (à mettre en œuvre dans les 9 mois qui suivront la publication des décrets). En l'absence de règlement de fonctionnement, l'autorité pourrait recourir à la procédure conduisant à la fermeture de l'établissement.

Remarquons que dans le projet de décret antérieur, le règlement de fonctionnement devait être communiqué au Préfet, à l'autorité ayant délivré les autorisations, ainsi qu'au maire de la commune d'implantation, alors que ces impératifs ne sont pas mentionnés dans la nouvelle version du projet de décret. A une époque où l'on découvre d'importants scandales concernant le traitement infligé à des pensionnaires d'établissements, une telle "publicité" (notamment en direction du maire de la commune d'implantation) ne semblait pourtant pas inutile pour renforcer la vigilance ...

Une visée pédagogique évidente

Le décret indique d'emblée la fonction du règlement de fonctionnement : *"Il rappelle les dispositions d'ordre général et permanent qui permettent de connaître les principes qui régissent la vie collective ainsi que les modalités pratiques d'organisation et de fonctionnement"*.

¹ Service d'éducation spéciale et de soins à domicile, service d'accompagnement à la vie sociale, service d'action éducative en milieu ouvert

Dès l'article 1^{er} du décret, **la vocation pédagogique de l'outil est explicite**, il s'agit de : *"permettre de connaître"*, suivi de l'idée que les structures doivent *"adapter la forme, le contenu et le mode de diffusion du règlement aux personnes prises en charge en vue d'en faciliter la compréhension"*.

Certains établissements ont déjà élaboré des documents concernant les règles de vie, destinés aux personnes accueillies, et donc travaillés dans leur forme pour être accessibles aux publics considérés. Les productions qui en résultent mériteraient d'être davantage connues pour inspirer d'autres équipes. Mais, plus largement, un gros effort d'imagination restera à accomplir dans notre secteur pour mettre ces textes à la portée des intéressés, quitte à recourir à la palette des astuces qu'offre la communication contemporaine (supports iconographiques, pictogrammes, utilisation de menus déroulants dans des documents informatisés,...).

A propos de clarté des textes, on peut d'ailleurs regretter que la formulation de la loi elle-même ait pêché par une bien inutile absence de simplicité ! L'article 11 indique qu'un règlement de fonctionnement *"définit les droits de la personne accueillie et les obligations et devoirs nécessaires au respect des règles de la vie collective au sein de l'établissement ou du service"*. La formulation est pour le moins alambiquée : *"définit les droits de la personne accueillie et les obligations et devoirs nécessaires à la vie collective au sein de l'établissement ou du service"* aurait amplement suffi !

Le règlement, fruit d'un travail collectif

Contrairement au règlement intérieur, qui constitue un acte unilatéral de l'employeur organisant son entreprise (dans le cadre posé par la loi et dans le respect des procédures puisque soumis à l'avis des instances consultatives du personnel mais pas négocié), **le règlement de fonctionnement fait l'objet d'une élaboration plus collective**, d'un véritable travail participatif, d'une concertation entre la direction, les salariés, les usagers et l'organisme gestionnaire. De plus, il est révisable selon des procédures et une périodicité explicites (au minimum tous les 5 ans).

Sur ce point, il semble que **les pratiques existantes étaient jusqu'à présent extrêmement variables**. Si nombre d'établissements n'ont pas attendu la loi pour se doter d'un règlement de fonctionnement, leurs modalités d'élaboration et plus encore la périodicité de leur révision étaient pour le moins contrastées, puisqu'on observait déjà des élaborations très collégiales associant assez largement les membres du personnel, voire les usagers, et des rédactions beaucoup plus resserrées autour de la personne d'un directeur ou chef de service, de même que des règlements de fonctionnement étaient régulièrement rafraîchis alors que d'autres étaient jugés à peine montrables par leurs propriétaires tant ils étaient périmés et largement tombés en désuétude ! Du coup, faute d'actualisation, certains interdits étaient parfois instaurés de fait, sans être nullement mentionnés dans le règlement de fonctionnement (par exemple des restrictions quant à la possession ou l'usage de téléphones portables dans l'établissement).

Outre l'intérêt qu'il y a pour une équipe à débattre de l'application de règles au cas par cas, selon les circonstances particulières qui peuvent exister, **un débat plus général visant à construire la règle commune s'avère très bénéfique aux équipes** qui s'en donnent la peine. Se mettre d'accord sur le licite et l'illicite, l'acceptable et l'inacceptable, dans les relations entre personnels et usagers et entre usagers eux-mêmes est une entreprise salutaire pour prévenir un certain nombre de difficultés et traiter avec justice et discernement celles qui ne manqueront pas de se présenter.

De plus, si on s'en donne les moyens, l'élaboration du règlement peut avoir une valeur promotionnelle, en plaçant l'usager dans une posture active, au cœur de l'institution, ce qui est tout à fait dans l'esprit de la nouvelle loi.

Le contenu du règlement de fonctionnement préconisé par le projet de décret

Le projet de décret prévoit que le règlement de fonctionnement comporte trois parties : une section sur les finalités de la prise en charge, une section sur l'organisation institutionnelle, et une dernière section sur les règles de vie collective. Seule la 3^{ème} partie constitue le règlement de fonctionnement à proprement parler, le reste étant, du moins au niveau des intitulés, davantage une reprise (la première version parlait d'ailleurs d'un "rappel" des finalités et de l'organisation). Au total, on aboutira à un **document relativement copieux** (au risque d'en rendre la lecture un peu dissuasive ?), dont le cœur (les règles de vie elles-mêmes) sera précédé d'éléments déjà consignés dans d'autres documents, notamment le livret d'accueil (au risque de produire un effet de redite lassant ?). Cependant, sur le fond, il est bel et bien indispensable que **les règles s'inscrivent dans le prolongement des finalités de la structure** et que leur cohérence soit vérifiée et explicitée.

Remarquons aussi en passant que **l'organisation du projet de décret est parfois surprenante**. Le contenu des sections ne correspond pas toujours avec leur intitulé. Par exemple deux articles de la sous-section sur les finalités de la prise en charge demandent la description des modalités de fonctionnement (article 5 : modalités concrètes d'exercice des droits, article 7 : modalités pratiques d'association des familles à la prise en charge). De même, il est régulièrement fait référence à la vie collective pour des articles concernant toutes les catégories de structures, y compris celles où les usagers ne sont pas en situation de cohabiter, voire même de se côtoyer (les services intervenant à domicile ou en milieu ordinaire de vie). L'article 4, par exemple, demande à tous un rappel des valeurs générales « *qui doivent animer la vie collective* » telles que les valeurs de neutralité, de protection, d'égalité, de probité, de respect dû à la personne ! Bien entendu, si elles étaient maintenues dans le décret définitif, ces incohérences ne faciliteraient pas le travail des équipes qui auront à rédiger leur règlement de fonctionnement.

La 3^{ème} sous-section, portant sur les règles de vie collective, constitue le cœur du règlement de fonctionnement. Elle doit contenir (toujours a minima), nous dit le texte :

- la description des règles de vie collective, mentionnant les obligations faites aux personnes permettant la réalisation des prestations de prise en charge : respect des termes du contrat, respect des rythmes de vie collectifs, comportement civil à l'égard des autres personnes, des personnels, des biens et des équipements, prescription d'hygiène et de respect mutuel des droits,
- les obligations et responsabilités de l'utilisateur concernant ses effets et objets personnels et dépôt de biens,
- le rappel que les faits de violence sur autrui sont passibles des condamnations énoncées au code pénal et susceptibles d'entraîner des procédures d'enquêtes administratives, de police et de justice,
- le cas échéant, les responsabilités de la structure en matière de protection des mineurs et responsabilité des titulaires de l'autorité parentale,
- le rappel des mesures de protection des personnels dénonçant les faits de violence sur autrui dont ils sont témoins dans l'exercice de leurs fonctions.

Il y a là un mélange entre des **prescriptions générales** (renvoyant à la loi commune et notamment au code pénal) et des **droits spécifiques** (règles de fonctionnement régissant l'institution et ses membres) qui eux sont du ressort du règlement de fonctionnement. Si un rappel de la loi commune peut être opportun, **les deux registres auraient peut-être gagnés à être mieux distingués**, d'autant qu'il semble bien s'agir d'inciter les établissements à ne pas appliquer leur loi ou vouloir systématiquement régler les problèmes à l'interne (fut-ce en étant plus indulgent) mais à recourir aux procédures de droit commun en cas de délit constitué.

Aller jusqu'au bout...

L'ancienne génération de règlement de fonctionnement avait un caractère très disciplinaire. A côté des obligations des usagers, l'actuelle **insistance sur leurs droits** (et sur les moyens donnés à l'exercice de ces droits), éloigne d'un règlement de fonctionnement qui se réduirait à l'énumération des devoirs de l'usager à l'égard de la structure qui l'accueille, ou au catalogue des interdictions auquel il devrait se soumettre. On ne peut que s'en féliciter.

Pour autant, le projet de décret ne va pas jusqu'au bout d'une logique qui consisterait à indiquer noir sur blanc dans le règlement de fonctionnement les **droits et devoirs respectifs des parties en présence** : droits et obligations de la structure à l'égard de l'usager (de sa famille) et droits et obligations de l'usager à l'égard des professionnels qui s'occupent de lui. Cela consignerait alors une sorte **d'engagement mutuel** (à caractère large et impersonnel puisque valable pour tous, contrairement au contrat de séjour qui serait une déclinaison singulière de l'engagement entre l'équipe et une personne précise, en fonction de ses besoins spécifiques à un moment donné).

Cet énoncé permettrait peut-être une **recherche d'équilibre dans les responsabilités de chacun** à un moment où les professionnels disent parfois avoir le sentiment "*qu'ils n'ont plus le droit avec eux*", que les usagers "*se comportent comme des consommateurs exigeants*", "*qu'ils ont été mis dans la toute puissance*"; où il arrive qu'ils se disent tyrannisés par des usagers qui, après n'avoir eu que des devoirs, n'auraient plus que des droits. Comme une histoire de balancier allant trop loin par rapport à un excès antérieur...

L'application des principes généraux du droit progresse mais reste partielle dans l'état de rédaction du projet de décret :

- l'idée de légalité des sanctions et des procédures qui, pour pouvoir être appliquées, doivent être inscrites dans un règlement de fonctionnement communiqué aux intéressés ("tout ce qui n'est pas interdit est autorisé" et "nul n'est censé ignorer la loi")
- le principe de la procédure contradictoire (possibilité d'être entendu, de se défendre, d'être assisté, d'avoir des recours)
- la règle de proportionnalité et d'individualisation des sanctions (l'égalité de traitement n'exclut pas des modulations selon la situation et les circonstances).

Par exemple, il n'est nullement demandé d'indiquer les sanctions applicables. Or, il semblerait logique que l'usager sache à quoi il s'expose s'il enfreint une disposition du règlement de fonctionnement. Sans chercher à établir une correspondance pointilliste entre un manquement aux règles et une sanction donnée, **une échelle des sanctions possibles éclairerait le contrevenant éventuel et guiderait l'application de la mesure disciplinaire** le cas échéant (il conviendrait en particulier d'exposer les cas où il peut être mis fin au séjour du fait du comportement du résident).

Énoncer les sanctions admissibles dans une structure qui a comme mission d'aider la personne et qui de surcroît peut avoir affaire à des adultes, à des personnes particulièrement vulnérables du fait de leur dépendance, est une entreprise délicate. Mieux vaut s'y coltiner plutôt qu'é luder, car de fait, il y a aura nécessairement des mesures de rétorsion face aux comportements déviants, autant que ce soit clairement énoncé et mûrement réfléchi. Il s'agit que la sanction ne soit pas le fruit de l'arbitraire du moment ou de l'humeur du protagoniste présent. La fonction du règlement est avant tout de **permettre d'éviter ou de trancher les conflits en toute légalité** : éviter l'arbitraire, rappeler que la discipline ne peut pas être le fait du prince avec des règles à géométrie variable.

Cette réflexion permet d'ailleurs de **privilégier des dimensions préventives ou réparatrices plutôt que des dimensions punitives ou coercitives** et de déterminer collectivement la nature des sanctions admissibles (par exemple en écartant celles qui ont un caractère infantilisant : privation de repas ou de partie de

repas !). Il m'est arrivé d'être témoin, dans un établissement recevant des adultes IMC (infirmes moteurs cérébraux), d'une scène où un membre du personnel décrétait une privation de week-end chez lui pour un jeune homme qui avait présenté un comportement incorrect à table. Sanction éminemment discutable à mon sens !

Si le règlement de fonctionnement constitue un **écrit de référence**, le texte ne suffit pas. Il doit s'accompagner d'espaces de débat, notamment pour **concilier les injonctions apparemment contradictoires** ou qui vont s'avérer source de tensions dans la pratique : les inévitables dilemmes entre liberté et sécurité, individu et collectivité,... Comment respecter la liberté individuelle et appliquer des règles communes permettant un fonctionnement institutionnel, voire une vie collective, harmonieuse ? Comment remplir une mission de protection tout en ne portant pas atteinte à la liberté individuelle ?

Ces espaces de débat doivent permettre l'élaboration de solutions souples et adaptées, dans l'idée classique que **les règles édictées restreignant les libertés individuelles doivent être justifiées et proportionnées à la situation ou au problème à résoudre.**

Ce sont ces repères qui ont été adoptés dans le cadre de l'examen de la qualité des pratiques en matière de respect des droits des usagers dans le guide qualité de l'ANCREAI. Le projet de décret s'avère donc en retrait de ce référentiel.

Une remarque pour terminer, à propos d'une des utilisations faites par les équipes du règlement de fonctionnement, à savoir la **pratique courante consistant à le faire signer par les usagers ou leurs représentants** au moment de l'admission. S'agit-il de faire signer pour attester qu'il a été communiqué ? Auquel cas, cela tient lieu de récépissé et paraîtrait une sage pratique face à un éventuel déni de communication d'un usager manquant de mémoire ou de mauvaise foi. Ou bien, s'agit-il d'une signature valant approbation (le fameux « *lu et approuvé* ») ? Dans ce cas, cela pourrait s'avérer contre-productif au regard du respect des droits. C'est même choquant si cela permet ensuite de dire : « *Vous avez signé, vous étiez d'accord, vous devez vous y plier* » puisque cela empêche toute discussion ou contestation, oblige à un accord en bloc dans une **situation de non choix le plus souvent** (car l'utilisateur n'a pas toujours d'alternative en matière de lieu d'accueil). Cette fausse liberté, paraît encore plus aliénante qu'une explicite privation de liberté...

Comme en toute chose, l'esprit doit l'emporter sur la lettre...