

Le droit des usagers contre les usagers !

J'ai intitulé mon intervention le droit des usagers contre les usagers ! C'est un peu provocateur, mais je ne sais pas pourquoi, aujourd'hui, en ce vendredi 13 décembre 2002, au lendemain d'une terrible tempête sur Montpellier, au lieu de donner des conseils lénifiants à des directeurs qui connaissent déjà par cœur la loi du 2 janvier 2002, j'ai envie de jouer les avocats du diable. Et si le droit des usagers se retournait contre eux ! Et si finalement tous ces droits octroyés par une loi pleine de bonnes intentions, par une ruse de l'histoire comme dirai Nietzsche, avaient plus d'effets négatifs que positifs ? L'enfer n'est-il pas pavé de bonnes intentions ? Ma crainte ne vient pas tant du législateur, mais de la maladresse des acteurs sociaux à l'image de ce que décrit un autre auteur, M. Declerk, psychanalyste de profession, à propos des clochards de Paris. Cet auteur cite de nombreux exemples de « sadisme social » pratiqués par des acteurs sociaux qui sans doute par ailleurs sont animés des meilleures volontés du monde.

L'exemple le plus frappant concerne la définition des normes de « Situation de Grand Froid » par la ville de Paris qui est d'une telle sévérité qu'il faudrait attendre que tous les clochards soient morts de froid pour déclencher les plans d'hébergement. D'autre part quelles raisons justifient d'expulser à 6 heures du matin en hiver les usagers des centres d'accueil ? Quant au juriste du haut de sa tour d'ivoire, il attend également avec impatience de voir quelles normes vont écrire les directeurs, autrement dit quelles vont être pour l'usager les conséquences de la mise en œuvre de ces droits. Car la principale nouveauté de la loi du 2 janvier 2002 vient du fait que ce sont maintenant les acteurs sociaux qui vont produire les normes juridiques, et non plus seulement l'État. La loi a fixé le cadre, mais les acteurs sociaux doivent écrire le contenu de ces droits.

Dans un premier temps, je ferai quelques remarques générales sur les principes concernant la situation de l'usager après la loi du 2 janvier avant d'analyser la mise en œuvre du droit par le biais de quelques outils comme le règlement de fonctionnement, le contrat de séjour, le conseil de la vie sociale.

Jean-Marc Lhuillier
Professeur à l'ENSP

Jean-Marc Lhuillier, professeur à l'ENSP, a publié deux ouvrages : « Guide de l'aide sociale à l'enfance : droit et pratiques », Berger-Levrault, 6ème édition, 2000 ; « La responsabilité civile, administrative et pénale dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux » ENSP, 2ème édition mise à jour mars 2001.

I - L'ANALYSE DES PRINCIPES

A) La quantité de lois

Si l'on en juge au poids, l'utilisateur devait tout d'abord être content en cette année 2002. C'est une bonne année si l'on regarde le nombre de lois qui le concernent. La couche de droit a été forte notamment en ce début d'année 2002 :

- **2 janvier 2002** : Loi de rénovation de l'action sociale, axe fort : le droit des personnes.
- **17 janvier 2002** : Loi de modernisation sociale, modification par anticipation du premier article de la loi de 1975 relative aux personnes handicapées dont on nous annonce la rénovation globale :

Article L 114-1 du CFAS :

« La prévention et le dépistage du handicap et l'accès du mineur ou de l'adulte handicapé physique, sensoriel ou mental aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens, notamment aux soins, à l'éducation, à la formation et à l'orientation professionnelle, à l'intégration sociale, à la liberté de déplacement et de circulation, à une protection juridique, aux sports, aux loisirs, au tourisme et à la culture constituent une obligation nationale. La personne handicapée a droit à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie, et à la garantie d'un minimum de ressources lui permettant de couvrir la totalité des besoins essentiels de la vie courante ».

- **4 mars 2002** : Loi relative aux droits des malades axe fort : droit des personnes.

Face à cette multiplicité, on peut se demander dès maintenant si au lieu de travailler comme en peinture par couches successives, il ne faudrait pas mieux réfléchir de façon générale sur des droits communs aux usagers des services publics, quitte à les adapter ensuite aux spécificités de chaque population. Déjà, il est prévu de transmettre aux usagers des établissements sociaux outre tous les documents prévus par la loi du 2 janvier 2002, la loi du 4 mars, et pourquoi pas ensuite la loi de rénovation sociale...

B) La reconnaissance d'un droit autonome

Ainsi l'édiction de l'ensemble de ces droits donne naissance à un droit spécifique des usagers. Mais il n'est pas sûr que le développement de ce droit autonome soit un signe de bonne santé. Reconnaître dans la loi des droits aux usagers, c'est reconnaître que les droits des usagers peuvent être divergents des intérêts des établissements sociaux, qu'il faut même protéger les usagers contre le fonctionnement de certains établissements. Il y a quelques années, il ne faisait aucun doute que, dans l'entreprise, les intérêts des salariés pouvaient être divergents des intérêts de ceux qui apportaient le capital, mais que dans les hôpitaux, le droit des malades, dans les établissements sociaux, le droit des usagers pouvaient être divergent de celui des responsables et que la loi devait intervenir pour protéger les personnes contre les personnes chargées de les protéger, voilà qui est très nouveau.

“Il n'est pas sûr que le développement de ce droit autonome soit un signe de bonne santé”

Il est donc nécessaire de trouver un nouvel équilibre et il est très frappant de constater que le législateur a eu peur de réels bouleversements, comme par exemple dans le secteur de la santé où les forces sont plus vives que dans le secteur social. Il a même écrit dans la loi du 4 mars cette phrase merveilleuse que l'on peut considérer comme un véritable lapsus législatif tant également sa juridicité nous semble faible :

« Les droits reconnus aux usagers s'accompagnent des responsabilités de nature à garantir la pérennité du système de santé et des principes sur lesquels il repose » (Art. L. 111-1 du CSP).

Ainsi le droit des usagers accordé serait à même de mettre à mal l'existence et les principes de l'ensemble du système. Mais l'on peut également défendre la thèse inverse pour les usagers du secteur social. Dans le nouvel équilibre recherché, ce n'est pas l'utilisateur qui va gagner, mais ce sont les institutions. Pourquoi ? En voulant donner des droits, on donne également des libertés. Et que signifie la liberté contractuelle dans le secteur social ? Du contrat ou du statut qui est le plus protecteur ? Le juriste constate souvent que la loi protège et que la liberté ou le marché opprime le plus faible.

C) Le droit comme outil

Il existe un réel danger de ne parler qu'en terme de droit. Le droit au bonheur, à la vieillesse, à la santé...

Le droit des usagers, c'est l'élaboration d'une relation, nous disent les sociologues. Si l'on introduit le seul droit, on voit les limites de la relation. Je sais bien qu'en amour aussi la société a introduit le contrat de mariage. Mais pour améliorer vos relations conjugales il y a sans doute mieux à faire que de relire le code civil tous les soirs ! Le contrat ne prépare-t-il pas mieux la séparation que l'amélioration de la relation ?

Dans le secteur des soins il est clair également que la relation médicale ne peut se contenter uniquement de la signature d'un contrat. Ouverture, écoute, privilégier le questionnement à la réponse normative, voilà ce que préconisent les médecins. Que dire alors de la relation d'aide ? Le travailleur social transformé en avocat. Cher ami, qu'est ce que vous désirez ? Quel mode de défense ou d'attaque choisit-on ? Pour gagner de l'argent, je vous conseille d'attaquer ce travailleur social sur ce fondement.

Le droit a également tendance plus facilement à interdire qu'à promouvoir des libertés. Il faudrait également souligner les limites du droit pénal, le tout sécuritaire, les excès de condamnation pour non-assistance à personne en danger...

D) Les effets

1) Premier type d'effet : la déclaration de principe

On a l'impression que la proclamation des droits de plus en plus précis des usagers va de pair avec une grande difficulté de faire appliquer ces droits par les tribunaux. Mais avant d'aborder le droit des usagers dans les établissements, il faudrait parler du droit des usagers **aux** services sociaux. Dans ce secteur, le législateur n'est pas avare de mots. Nous avons déjà vu le texte de la loi de modernisation sociale, mais la loi sociale n'est pas en reste en mentionnant dans l'art.

L.116-2 du CFAS :

« L'action sociale et médico-sociale est conduite dans le respect de l'égalité de tous les êtres humains avec l'objectif de répondre de façon adaptée aux besoins de chacun d'entre eux et en leur garantissant un accès équitable sur l'ensemble du territoire ».

“Chaque fois, les tribunaux se retranchent derrière les questions de procédure”

Prenons le droit à un accès équitable à un service social ou à un équipement social. On peut considérer qu'avoir accès à un établissement est le premier droit de l'utilisateur et qu'il soit bien traité dans cet établissement n'est qu'en effet le deuxième. La garantie d'accès équitable sur l'ensemble du territoire peut-elle servir de recours pour un usager devant le juge ? L'hypothèse pourrait être la suivante. Un usager n'ayant pas à sa disposition un équipement, l'absence de cet équipement ayant entraîné un préjudice, l'utilisateur peut-il attaquer l'autorité responsable : l'État, le département, le répartiteur d'enveloppe ? Il est possible de citer deux jurisprudences.

Dans le premier cas, il s'agissait d'un parent d'enfant handicapé qui en l'absence d'équipement en France proche de son domicile avait placé l'enfant dans un établissement dans un pays étranger, un IME, qui lui avait facturé le placement. Le parent demandait la prise en charge de ses frais à l'État. L'action avait été jugée recevable devant le tribunal administratif, mais le parent n'ayant pas respecté la procédure élaborée (demande à la CDES etc.). La demande avait été en partie rejetée.

D'autre part soulignons qu'en France, à la différence des pays étrangers, on n'attaque pas les répartiteurs d'enveloppes financières, mais les directeurs d'établissements sociaux qui ont la mission de fermer les établissements si la sécurité n'est pas respectée.

Dans le deuxième cas, les parents ont attaqué l'État devant le tribunal administratif de Lyon. Ils avaient reçu une lettre de l'inspecteur d'académie leur annonçant que des places seraient disponibles dans deux ans. Mais le tribunal avait estimé que cette lettre n'était pas une décision faisant grief¹. Chaque fois l'on constate que les tribunaux se retranchent derrière des questions de procédure et que les parents n'ont pas encore trouvé le moyen d'engager la responsabilité de l'État pour réali-

1. J.M. Lhuillier, *Revue de droit sanitaire et social* n°1, 2003.

sation de ses missions entraînant un préjudice. Toutefois je pense qu'ils réussiront un jour. Mais il existe également un autre principe : le droit de choisir des prestations adaptées à ses besoins. La question est essentielle. Elle est même au cœur du débat. La petite phrase « *mettre l'usager au cœur du dispositif* » si elle passait dans la pratique serait une véritable révolution.

Cela signifierait que l'usager aurait la possibilité en fonction de son besoin personnel spécifique dû à son handicap de choisir telle prestation offerte par l'ensemble des services offerts par la société. Pour cela, un professionnel de l'aide, un travailleur social spécialisé dans le handicap, m'accompagne dans toutes les démarches. Le matin, je vais à l'école, entre midi et deux heures je subis des soins à l'hôpital, l'après-midi je fais du sport avec handisport, la nuit je rentre dans l'établissement ou dans ma famille si je le désire...

2) Le deuxième type d'effet : l'individualisation de la prise en charge

L'objectif, c'est la prise en charge des besoins de la personne. Il faut « individualiser ».

Il existe alors deux dangers. L'un concerne le traitement de la personne et l'autre porte sur les finalités du travail social. Concernant le premier risque, le danger est de ne voir que l'individu et réduire sa problématique à un problème uniquement personnel. Il peut exister alors un danger de psychologiser ou de médicaliser des problèmes sociaux.

Sur la définition du rôle du travail social, pour aller très vite, on peut penser que si l'on répond aux besoins d'une personne il n'est plus nécessaire de changer la société...

II - LES DANGERS DE LA MISE EN ŒUVRE DE CES DROITS

Tout cela ne serait pas si grave si les directeurs n'avaient pas l'obligation, je dis bien l'obligation, heureusement il y en a déjà qui se croient dispensés, de mettre en œuvre ce droit par l'installation d'outils comme le règlement de fonctionnement, le contrat de séjour, le conseil de la vie sociale.

A) Le règlement de fonctionnement

Alors ce qui me frappe dans le projet de décret, c'est l'importance du nombre des obligations des usagers². Mais cela risque de n'être rien quand on va lire les règlements de fonctionnement des établissements.

Naturellement je vous conseille de commencer par les sanctions. Il faut que les choses soient claires. Il faut écrire en gros en article premier :

« SI VOUS NE RESPECTEZ PAS CE RÈGLEMENT, VOICI LES SANCTIONS ».

Il convient ensuite de décliner celles-ci : « Expulsion immédiate sans aucune formalité décidée par le directeur ou l'inverse, privation de sortie de l'établissement. Retenue sur le salaire ou privation de l'argent de poche », cela dépendra de l'âge.

Pour les admissions, vous devez faire une enquête sur la vie privée des personnes : Sont-elles solvables ? Ont-elles une sexualité correcte ? N'ont-elles pas de maladies contagieuses ? Un test du VIH sera obligatoire. Celui-ci pourra être effectué à l'insu des candidats à l'admission.

“Pourquoi faire signer un contrat sinon pour faire accepter des contraintes ?”

Vous affirmerez ensuite que vous ouvrirez le courrier des usagers, que des visites surprises auront lieu pour voir si on ne fume pas du haschich ou on boit de l'alcool, il paraît que c'est une question de génération.

Toute dégradation d'une chambre relèvera de la responsabilité et du dédommagement de celui qui l'occupe et non pas de celui qui a causé ce dommage.

Ensuite je vous conseille de commencer chaque phrase par « IL EST INTERDIT DE »³. Il est interdit de ... Je vous laisse libre d'imaginer la suite. De fumer dans les toilettes pour des raisons de sécurité comme dans les avions... etc.

B) Le contrat

Alors là on atteint des sommets. Plus d'obligations unilatérales, mais des contraintes acceptées. Plus question de crier contre un règlement absurde, la norme est signée par les deux parties. Il faut que l'utilisateur intègre sa faute, faute d'autant plus grande qu'il avait signé un accord. J'ai été frappé de voir se généraliser les outils que l'on étudie au niveau de l'éducation nationale. L'utilisateur là n'est pas encore un client. Pourquoi faire signer un contrat sinon pour faire accepter des contraintes ? Je vous renvoie au constat du contrôle des clauses abusives.

2. Le règlement de fonctionnement mentionne les obligations des usagers : Le respect des décisions de prise en charge mentionné dans le contrat ; Le respect des rythmes de vie collectifs relatifs aux prestations. Le comportement civil à l'égard des autres personnes, des biens et équipements collectifs ; Les prescriptions d'hygiène de vie ; Les modalités de dépôts des biens ; Les dispositions pénales qualifiant les faits de violences sur autrui ; Les procédures d'enquêtes administratives de police et de justice que ceux-ci peuvent engendrer.

Pour les mineurs, le règlement de fonctionnement précise les responsabilités de l'établissement et celles des personnes titulaires de l'autorité parentale, les temps de sorties autorisées, les procédures de signalement déclenchées en cas de celles non autorisées.

Les mesures légales, réglementaires et contractuelles qui s'appliquent aux personnels en matière de respect des droits fondamentaux des bénéficiaires (le signalement en cas de mauvais traitement. La non-assistance à personne en danger). La protection des personnels dénonçant des mauvais traitements.

3. Le législateur ne montre-t-il pas l'exemple quand il commence dans la loi relative aux droits des malades dans son premier article par dénier à l'utilisateur toute indemnisation en cas de faute reconnue d'un professionnel ?

Mais il existe un autre danger. C'est le contrat d'adhésion. Aucune liberté accordée. Ni du côté du directeur, ni du côté de l'utilisateur.

Aucune liberté du directeur dans la fixation des temps de prise en charge. Ce pose ici la question de la détermination des responsabilités et des décharges de responsabilité. Permettez-moi de vous renvoyer à mes écrits.⁴

Du côté de l'utilisateur, aucune liberté non plus, le directeur déclarant... qu'il faut respecter le règlement de fonctionnement.

Je n'aborderai pas non plus très longuement les conséquences du remplacement du droit délictuel par le droit contractuel sur les indemnisations des usagers en cas de dommages subis et causés. Toutes les avancées de l'arrêt Blicq risquent d'être remises en cause. Avec la mise en œuvre du droit des usagers, le premier droit de l'utilisateur, celui d'être indemnisé en cas de dommage subi ne sera plus si facilement indemnisé. Les assureurs ne vont pas en croire leurs yeux, les usagers et les victimes n'ont plus.

C) Le conseil de vie sociale

C'est là qu'on voit le grand directeur. Celui qui sait choisir les représentants des usagers. Celui qui va leur faire une place gratifiante à ses côtés. Celui qui malgré tout va réussir à maintenir la démocratie dans un cadre. Bref le conseil de vie sociale comme le grand simulacre de la démocratie.

En conclusion, je pense comme J. Carbonnier que mon amour du droit est réductible en cas d'excès. Et de façon pragmatique, je dirais aux directeurs « *écartez au moment de l'admission les usagers juristes* ». Tant pis pour eux, ils mourront sur les trottoirs. Ceux-ci, je vous l'assure, ne peuvent que vous causer des ennuis en réclamant en réclamant quoi ? Eh bien en réclamant le contraire de ce que je viens de vous décrire.

4. *Revue de droit sanitaire et social* n°1, 2003.