



HAL
open science

Etude n° 19 : Le règlement de fonctionnement

Olivier Poinot

► **To cite this version:**

Olivier Poinot. Etude n° 19 : Le règlement de fonctionnement. Jurisprudences du secteur social et médico-social, Dunod, pp.308-319, 2012. halshs-00762858

HAL Id: halshs-00762858

<https://shs.hal.science/halshs-00762858>

Submitted on 13 Dec 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ÉTUDE N° 19 : LE RÈGLEMENT DE FONCTIONNEMENT

OLIVIER POINSOT, lauréat de la Faculté de droit de Toulouse, Avocat au barreau de Montpellier, chargé de cours à l'IAE de Toulouse, à l'EHESP et au CNFPT.

Mots clés : règlement de fonctionnement – nature juridique – portée juridique réglementaire/contractuelle – conditions de validité – opposabilité – sanction de la violation du règlement

Résumé : D'application désormais obligatoire dans l'ensemble des établissements et services médico-sociaux quelle que soit leur nature, le règlement de fonctionnement se révèle un outil majeur dans la gestion des droits des résidents et notamment dans leur conciliation avec les règles de sécurité et de vie collective. La valeur juridique de ce document, les conditions de sa validité et de son opposabilité mais aussi ses implications en termes de responsabilité ont progressivement été précisées par la jurisprudence.

Cass. civ. 1^{re}, 21 octobre 1997, Dame Madelaine c/ SA Hôtellerie du troisième âge, n° 95-18462
Cass. civ. 3^e, 19 mai 2004, association Résidences de l'étang de Broda, n° 03-11360, *A.J.D.I.* 2005, p. 55, obs. M. MERCIER
CA Paris, Pôle 5, Ch. 5, 6 mai 2010, M. Claude M... c/ SAS Solemnes, n° 74, n° 07/19333, *R.D.S.S.* 2010, p. 1169, obs. J.-M. LHUILLIER
Cass. Civ. 2^e, 17 juin 2010, M^{me} X... & Filia-MAIF, n° 09-66253
CAA Nancy, 30 mai 2011, Philippe A... c/ Centre hospitalier de Gérardmer, n° 10NC01016
CAA Nancy, 15 décembre 2011, CCAS de Vesoul, n° 11NC00185

Issue de l'article 11 de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 créant l'article L. 311-7 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), l'obligation pour tout établissement ou service social ou médico-social (ESSMS) public ou privé de se doter d'un règlement de fonctionnement constitue, dans sa généralité, une innovation par rapport aux prévisions initiales de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975. En effet, cette dernière n'avait prévu la chose que de manière incidente et encore, dans le périmètre limité des établissements de droit public lorsque son article 22, 6° soumettait à approbation de l'autorité administrative de tutelle les délibérations du conseil d'administration de l'établissement afférentes au règlement intérieur. Plus tard, l'article 2, 1° du décret n° 91-1415 du 31 décembre 1991 relatif aux conseils d'établissement a, en envisageant la consultation de ce conseil sur le règlement intérieur relatif au fonctionnement de l'établissement, pu laisser croire à une extension du champ d'application dudit règlement au secteur privé. L'article 26 de la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 a ensuite prescrit, au cas particulier des établissements accueillant des personnes âgées, l'existence obligatoire d'un règlement intérieur. C'est donc l'accent mis par le législateur de 2001 sur l'objectif primordial de protection et de promotion des droits des personnes accueillies qui explique la généralisation de ce que les professionnels du secteur social et médico-social considèrent désormais comme l'un des principaux « outils de la loi 2002-2 ». En atteste le libellé même de l'article L. 311-7 qui dispose que ce document « définit les droits de la personne accueillie et les obligations et devoirs nécessaires au respect des règles de vie collective au sein de l'établissement ou du service ».

Selon la méthodologie normative habituelle du droit des institutions sociales et médico-sociales, le régime juridique du règlement de fonctionnement a été précisé par voie réglementaire *via*

La gestion des droits de la personne en institution

l'insertion dans le CASF des nouveaux articles R. 311-34 à R. 311-37. Ces articles procèdent à une énumération quelque peu désordonnée dont il ressort que ce règlement a pour objet d'indiquer les principales modalités concrètes d'exercice des droits des personnes accueillies, de définir les modalités d'association de la famille à la vie de l'établissement ou du service, de décrire l'organisation et l'affectation des locaux ainsi que leurs conditions d'accès et d'utilisation, d'énoncer les mesures prises pour assurer la sûreté des personnes et des biens, de prévoir tout dispositif adéquat aux situations d'urgence ou exceptionnelles, d'anticiper le rétablissement des prestations dispensées par les professionnels lorsqu'elles ont été interrompues, de prescrire l'organisation des transferts et déplacements, des transports et d'encadrer la délivrance des prestations offertes par l'établissement à l'extérieur. Mais sans doute l'utilité majeure du règlement de fonctionnement réside-t-elle dans les deux premiers alinéas de l'article R. 311-37¹ qui expriment bien la fonction normative du document. Il s'agit en effet d'arrêter le contenu des obligations des personnes accueillies ou accompagnées, en instituant une discipline fondée sur le respect du cadre juridique de l'accompagnement (décision de prise en charge, contrat de séjour ou document individuel de prise en charge), celui de l'organisation et des moyens de l'activité (respect des horaires, du matériel), des autres (usagers comme professionnels) et de soi-même (hygiène). La définition de telles obligations conduit immédiatement à l'augure d'une responsabilité fondée sur la commission d'une faute, conçue comme manquement à une obligation préexistante inscrite au règlement de fonctionnement.

Dès lors, une interrogation à la fois juridique et pratique s'impose au praticien du droit des institutions sociales et médico-sociales : quelle est la valeur juridique du règlement de fonctionnement ? Cette question est bien sûr à rapprocher de celles que ne manque pas de poser le régime du contrat de séjour puisqu'en définitive, leur enjeu commun est bien celui de la connaissance et de la mise en œuvre des droits et obligations des partenaires de l'accueil ou de l'accompagnement, avec les conséquences que ces droits et obligations peuvent produire sur la poursuite des interventions – ce qui renvoie à la thématique, voisine, du lien entre fin du contrat et prononcé de la sortie.

C'est pourquoi il est utile de rechercher dans la jurisprudence une réponse à cette interrogation pour en tirer ensuite des conséquences s'agissant de la place du règlement de fonctionnement dans la relation juridique qu'entretient la personne accueillie avec l'organisme gestionnaire de l'ESSMS qui l'accueille.

S'agissant de la question de la valeur juridique du règlement de fonctionnement, c'est-à-dire de l'existence et de la justification de sa portée normative, il faut en premier lieu souligner que l'institution d'un règlement de fonctionnement, dans tout établissement ou service social ou médico-social (ESSMS), procède de l'exécution d'une obligation légale et réglementaire. Par

1. - Dans le respect des dispositions de la charte arrêtée en application des dispositions de l'article L. 311-4, le règlement de fonctionnement énumère les règles essentielles de vie collective. À cet effet, il fixe les obligations faites aux personnes accueillies ou prises en charge pour permettre la réalisation des prestations qui leur sont nécessaires, y compris lorsqu'elles sont délivrées hors de l'établissement. Ces obligations concernent, notamment, le respect des décisions de prise en charge, des termes du contrat ou du document individuel de prise en charge, le respect des rythmes de vie collectifs, le comportement civil à l'égard des autres personnes accueillies ou prises en charge, comme des membres du personnel, le respect des biens et équipements collectifs. Elles concernent également les prescriptions d'hygiène de vie nécessaires. -

là même s'impose une normativité¹ à laquelle ni la volonté des professionnels, ni celle des personnes accueillies ne peuvent faire échec. Dans ce cadre, c'est au représentant dûment habilité de l'organisme gestionnaire que revient la tâche de rédiger le règlement de fonctionnement, ce qui lui confère *ipso facto* un pouvoir important. D'où se pose immédiatement la question du fondement – et donc de la nature – de ce pouvoir. Si une partie de la doctrine tend à considérer qu'il ne peut être que d'essence réglementaire que l'acteur relève du droit public ou du droit privé², pour autant la jurisprudence propose, sans doute dans un souci légitime de cohérence, une approche duelle de la normativité du règlement de fonctionnement.

Dans la situation des ESSMS de droit public, l'adoption du règlement de fonctionnement s'inscrit dans l'exercice plus large d'un authentique pouvoir réglementaire, le chef de service étant habilité à organiser ledit service sans que les usagers disposent d'un droit acquis ni au maintien de cette réglementation, ni à sa modification. Il s'agit là de l'application du principe du droit administratif selon lequel l'administré est placé à l'égard de l'administration dans une position légale et réglementaire ou encore dans une position statutaire. L'édition du règlement de fonctionnement n'échappe pas à la règle et le juge administratif a eu l'occasion de le souligner récemment :

☛ **CAA Nancy, 15 décembre 2011, CCAS de Vesoul, n° 11NC00185**

• Considérant, en dernier lieu, qu'il ressort des termes du règlement de fonctionnement des logements-foyers situés rue des Balcons Fleuris à Vesoul que celui-ci est élaboré par le CCAS après avis consultatif du Conseil de la Vie Sociale, est remis lors de l'arrivée dans la structure et est à la disposition de tous dans chaque hall d'entrée, qu'il a pour objectifs de définir les modalités d'exercice des droits et obligations de la personne accueillie, les modalités et conditions de fonctionnement de l'établissement, ainsi que les prestations et la vie collective de la structure et est établi par le CCAS pour une durée de cinq ans et révisable autant que de besoin par des avenants ; **qu'en égard à leur objet, à leur nature, à leur diffusion à tous les résidents et aux sanctions qui s'y attachent, lesdites dispositions sont des décisions faisant grief** ; que, par suite, les conclusions dirigées contre elles sont recevables ; •

Dans cette affaire, un usager d'un logement-foyer avait attaqué une délibération du conseil d'administration d'un centre communal d'action sociale (CCAS), établissement public communal, qui avait modifié le régime de paiement des repas et amendé le règlement de fonctionnement en conséquence. En défense, le CCAS avait soutenu que le règlement de fonctionnement ne constituait pas une décision administrative faisant grief et que, par voie de conséquence, il ne pouvait faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Le juge administratif, prenant en considération l'objet éminemment normatif du document ainsi que l'existence d'une obligation de publicité étendue³, a vu dans le règlement de fonctionnement un acte administratif susceptible d'être critiqué pour son illégalité. Ce faisant, il a admis non seulement son caractère obligatoire mais également –

1. Sur cette dimension intrinsèquement normative : J.-M. LHUILLIER, *Le droit des usagers dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux*, Presses de l'EHESP, 4^e éd., n° 107.

2. C. CHEVALIER, « L'environnement juridique de l'activité médico-sociale », thèse soutenue à la Faculté de droit de Montpellier le 1^{er} décembre 2007 sous la dir. de F. VIALLA, 530 p.

3. Article R. 311-34 du CASF : « Sans préjudice de sa remise à toute personne accueillie ou à son représentant légal en annexe du livret d'accueil, le règlement de fonctionnement est affiché dans les locaux de l'établissement ou du service et remis à chaque personne qui y est prise en charge ou qui y exerce, soit à titre de salarié ou d'agent public, soit à titre libéral, ou qui y intervient à titre bénévole. »

La gestion des droits de la personne en institution

même implicitement – sa portée réglementaire c'est-à-dire générale, excluant son rattachement à la catégorie des actes administratifs individuels. Cette solution corrobore celle exprimée par un arrêt à peine antérieur qui avait affirmé l'impossibilité, pour l'usager d'un ESSMS annexé à un établissement public de santé (EPS), de se prévaloir d'un lien contractuel dans sa relation avec l'organisme gestionnaire public :

✦ **CAA Nancy, 30 mai 2011, Philippe A... c/ Centre hospitalier de Gérardmer, n° 10NC01016**

• Considérant qu'aux termes de l'article L. 311-4 du Code de l'action sociale et des familles : Afin de garantir l'exercice effectif des droits mentionnés à l'article L. 311-3 et notamment de prévenir tout risque de maltraitance, lors de son accueil dans un établissement ou dans un service social ou médico-social, il est remis à la personne ou à son représentant légal un livret d'accueil auquel sont annexés : a) Une charte des droits et libertés de la personne accueillie, arrêtée par les ministres compétents après consultation de la section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale mentionné à l'article L. 6121-9 du Code de la santé publique ; b) Le règlement de fonctionnement défini à l'article L. 311-7. Un contrat de séjour est conclu ou un document individuel de prise en charge est élaboré avec la participation de la personne accueillie ou de son représentant légal. Ce contrat ou document 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. Il détaille la liste et la nature des prestations offertes ainsi que leur coût prévisionnel. Le contenu minimal du contrat de séjour ou du document individuel de prise en charge est fixé par voie réglementaire selon les catégories d'établissements et de personnes accueillies ; qu'aux termes de l'article R. 132-2 du même code. Sauf dans les cas prévus à l'article L. 132-4, où la perception de ses revenus est assurée par l'établissement, la personne accueillie de façon permanente ou temporaire, au titre de l'aide sociale, dans un établissement social ou médico-social relevant de l'aide sociale aux personnes âgées, s'acquitte elle-même de sa contribution aux frais de séjour ;

Considérant que **même si elles impliquent l'élaboration d'un contrat de séjour ou d'un document individuel de prise en charge, les dispositions précitées de l'article L. 311-4 n'ont pas pour objet ni pour effet de placer la personne hébergée dans un établissement médico-social dépendant d'un centre hospitalier dans une situation contractuelle** vis-à-vis de cet établissement ; •

Cet énoncé induit que si le chef de service peut imposer une norme, alors cette dernière ne peut avoir une nature consensuelle puisqu'elle doit relever d'un pouvoir unilatéral de nature réglementaire¹ exercé au titre de l'organisation du service public². Dès lors, il apparaît cohérent de considérer que le règlement de fonctionnement exprime totalement ce pouvoir, ce qui signifie concrètement que le contenu du règlement de fonctionnement doit impérativement être conforme au principe de légalité. En effet, tout usager serait fondé à critiquer la légalité du règlement de fonctionnement, soit à l'occasion de son adoption ou de son actualisation, soit à

1. Cette solution appellera toutefois une confirmation par le Conseil d'État dans la mesure où elle contrarie celle, contraire, adoptée par d'autres cours administratives d'appel (CAA Nantes, 18 mai 2007, M. René X... c/ CCAS de Saint-Malo, n° 06NT00419 ; CAA Bordeaux, 9 mars 2010, CCAS de Mimizan, n° 09BX01402).

2. Pour un exemple récent de la reconnaissance du caractère de service public de la mission exercée par un ESSMS public : CE, 28 septembre 2011, Centre d'action sociale de la Ville de Paris, n° 344031.

tout moment puisque cet acte a une portée réglementaire¹. Cela conduit également à rappeler que l'adoption du règlement de fonctionnement doit, pour être valable, intervenir au terme d'un processus administratif exempt de tout vice, l'absence de consultation préalable des institutions représentatives du personnel (ici, le comité technique d'établissement ou CTE) ou du conseil de la vie sociale² ou encore le défaut d'adoption par le conseil d'administration³ pouvant constituer un moyen d'illégalité externe.

Dans la situation des ESSMS de droit privé, le juge judiciaire a dû statuer sur la nature juridique du règlement de fonctionnement en tranchant l'alternative entre exercice unilatéral d'un pouvoir réglementaire et adoption consensuelle – et, pour tout dire, contractuelle – de ses prévisions. Dès avant l'institution en 1997 de l'obligation, pour les maisons de retraite, de disposer d'un règlement intérieur, il avait déjà été conduit à une exploration de la valeur des règlements de certains établissements offrant des services d'hébergement à une clientèle. En 1981, il avait ainsi été dit pour droit que des prestations d'hébergement dans un foyer, assorties d'une organisation de la vie collective par un règlement intérieur, ne pouvaient caractériser l'existence d'un contrat de bail d'habitation mais, pour autant, devaient s'inscrire dans une dimension contractuelle⁴. En 1989, avait été admise la validité de la résiliation d'une convention – orale – d'hébergement motivée par l'application des stipulations du règlement intérieur d'un foyer, ce qui constituait en fait la reconnaissance de la nature contractuelle des termes dudit règlement⁵. En 1990, était confirmé le bienfondé de l'expulsion d'un foyer de plusieurs personnes qui n'étaient pas titulaires de contrats d'hébergement individuels ; en effet, cette expulsion était assez motivée par l'application des prévisions d'un règlement intérieur qui leur avait été remis et qui avait été affiché sur les lieux⁶. En 1997 enfin est intervenu un arrêt important en ce qu'il a reconnu, dans le cas d'une maison de retraite, la nature contractuelle du règlement intérieur de l'établissement.

• **Cass. civ. 1^{re}, 21 octobre 1997, Dame Madelaine c/ SA Hôtellerie du troisième âge, n° 95-18462**

• Vu les articles 1108 et 1134 du Code civil ;

Attendu que le consentement à un contrat d'adhésion n'engage valablement que s'il est établi que l'intéressé a eu connaissance des clauses qui lui sont opposées ;

Attendu qu'en appliquant la clause du règlement intérieur selon laquelle les pensionnaires devaient notifier leur départ par écrit un mois à l'avance et le 1^{er} du mois, et, faute pour eux de ce faire, devaient payer l'équivalent d'un mois à titre d'indemnité compensatrice de préavis, **sans rechercher si cette clause avait été effectivement portée à la connaissance de M^{me} X... et alors que le document produit ne comportait pas sa signature**, le tribunal a privé sa décision de base légale au regard des textes susvisés ;

1. L'autorité administrative a en effet l'obligation légale de déférer à toute demande d'abrogation d'un règlement illégal ou sans objet, que cette situation existe depuis la publication du règlement ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date (article 16-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 institué par l'article 1^{er} de la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit).

2. Article R. 311-33 du CASF.

3. Article L. 315-12, 11 du CASF.

4. Cass. civ. 3, 17 février 1981, Sonacotra, n° 79-14712.

5. Cass. civ. 3, 18 janvier 1989, M. Abdelkader X... et autres c/ Sonacotra, n° 87-17302.

6. Cass. civ. 3, 4 avril 1990, M. Bakary Z... c/ Association des foyers de la région parisienne, n° 88-18544.

La gestion des droits de la personne en institution

PAR CES MOTIFS, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur la seconde branche du second moyen :
CASSE ET ANNULE, [...]

En l'espèce, la résidente contestait devoir un mois complet de tarif hébergement après qu'elle eût quitté la maison de retraite en cours de mois, sans avoir donné préavis de son départ selon le délai de prévenance prescrit par le règlement intérieur. Appelée à arbitrer le litige, se référant pour ce faire à des visas on ne peut plus topiques (il s'agissait des articles 1108, relatif aux conditions de validité du contrat, et 1134, relatif à l'exécution des obligations contractuelles), la Haute juridiction a affirmé plusieurs principes essentiels pour le droit des institutions sociales et médico-sociales. D'une part, le lien entre personnes accueillies et organisme gestionnaire est de nature contractuelle. D'autre part, dans ce cadre contractuel, le règlement intérieur a une nature particulière en ce qu'il n'appelle pas de négociation, ce qui justifie que le contrat en cause soit qualifié de contrat d'adhésion. Enfin, puisqu'il s'agit d'un contrat d'adhésion, son contenu n'est opposable à la personne accueillie qu'à condition qu'elle en ait eu préalablement connaissance, l'arrêt retenant ici comme preuve l'existence – ou non – d'une signature sur le document. Cet enseignement jurisprudentiel présente un intérêt particulier lorsqu'il caractérise l'existence d'un contrat d'adhésion. En effet, il est constant que, même dans une démarche de négociation des conditions de la prise en charge qui procède de l'objectif de personnalisation, tous les éléments caractéristiques de l'accueil en établissement ne peuvent être discutés. Ainsi peut-on considérer comme intangibles les éléments de définition issus de l'autorisation administrative d'ouverture, des conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement s'il en existe, du projet d'établissement, du règlement de fonctionnement, de la charte des droits et libertés de la personne accueillie et même du contrat de séjour lui-même, ce dernier étant un document type. Ces documents – qui contribuent à déterminer la teneur des prestations et les modalités de leur délivrance – acquièrent nécessairement, lors de la naissance du lien contractuel, une valeur contractuelle puisqu'en cas de contentieux, l'usager pourrait tirer argument de leur non respect pour établir la commission d'une faute contractuelle par l'organisme gestionnaire. De manière plus générale, il faut observer que les circonstances factuelles et juridiques dans lesquelles se noue le lien contractuel entre l'usager et l'organisme gestionnaire correspondent en tous points aux conditions requises pour caractériser l'existence d'un contrat d'adhésion¹ :

1. une inégalité sociale entre les parties, inégalité issue ici tant du déséquilibre entre l'offre et la demande de places que du fait que les ESSMS participent à la mise en œuvre d'une politique publique² ;
2. une offre contractuelle générale, destinée non à une personne mais à un public et dans des termes identiques ;
3. un contrat dont le contenu est majoritairement sinon exclusivement l'œuvre du professionnel, ici de l'organisme gestionnaire puisque la réglementation fait reposer sur lui la responsabilité de son élaboration.

Dans un tel schéma qui fait du contrat de séjour un contrat complexe, le règlement de fonctionnement relève des conditions générales du contrat, comme d'ailleurs toutes les

1. F. TERRE, Ph. SIMLER, Y. LEQUETTE, *Les obligations*, Dalloz, coll. Précis, 9^e éd., n° 196.

2. Les interventions sociales et médico-sociales s'inscrivent en effet, en vertu de l'article L. 1411-1 du CSP, dans le champ de la politique de santé publique.

CHAPITRE 2

autres sources documentaires à l'exception de l'avenant de personnalisation de l'accueil ou de l'accompagnement qui constitue, seul, les conditions particulières de l'engagement.

Décision de principe, l'arrêt *Dame Madelaine* a fait l'objet d'une confirmation dont les termes, compte tenu de leur clarté, se passent de commentaires :

† Cass. civ. 3^e, 19 mai 2004, association Résidences de l'étang de Broda, n° 03-11360

« Attendu, selon l'arrêt attaqué (Paris, 29 octobre 2002), que l'association Résidence de l'Étang de Broda (l'Association) et le District du Canton de Bray-sur-Seine (le District) ont assigné M^{me} X... aux fins de faire constater la résiliation de la convention verbale conférant à celle-ci la jouissance d'un appartement au sein d'un foyer résidentiel pour personnes âgées et d'obtenir l'expulsion de la résidente ;

Attendu que l'Association et le District font grief à l'arrêt de déclarer inopposable à M^{me} X... l'article 7, alinéa 1^{er} du règlement intérieur de la résidence et de les condamner à payer une indemnité de procédure, alors, selon le moyen :

1 / que la conclusion d'une convention *sui generis* de résidence entre un foyer pour personnes âgées et l'association gestionnaire de ce foyer implique l'adhésion à son règlement intérieur, peu important que celui-ci n'ait pas formellement été soumis à la signature du résident ; qu'en décidant que le règlement intérieur de la résidence de l'Étang de Broda, et en particulier son article 7, alinéa 1^{er}, étaient inopposables à M^{me} X..., quand elle constatait l'existence d'une convention verbale régulière de résidence conférant à M^{me} X... la jouissance d'un appartement depuis le 15 mars 1993, la cour d'appel a violé l'article 1134 du Code civil ;

2 / que le résident qui se conforme, dès la conclusion de la convention de résidence, aux obligations définies dans le règlement intérieur du foyer, adhère, par là même, à l'intégralité de ses dispositions ; qu'en estimant que l'article 7, alinéa 1^{er}, du règlement intérieur n'était pas opposable à M^{me} X..., quand il résultait des constatations de la cour d'appel que cette dernière occupait un logement dans la résidence depuis le 15 mars 1993, qu'une première procédure l'avait opposée en 1998 à l'Association et au District au sujet du règlement intérieur dont elle avait eu connaissance au plus tard à cette époque, et qu'elle-même indiquait se conformer aux obligations prévues par ce règlement en matière de paiement de prestations de ménage et de repas, la cour d'appel n'a pas tiré de ses constatations les conséquences qui s'en évinçaient, en violation de l'article 1134 du Code civil ;

3 / subsidiairement, que chacune des parties liées par un contrat de louage à durée indéterminée a la faculté d'y mettre fin unilatéralement sous réserve de respecter un préavis raisonnable ; qu'en refusant de constater la résiliation du contrat de résidence conclu entre M^{me} X... d'une part, le District et l'Association gestionnaire de la résidence, de l'autre, sans rechercher si ces derniers n'avaient pas la faculté de résilier unilatéralement une convention à durée indéterminée et n'avaient pas respecté un préavis raisonnable, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard de l'article 1736 du Code civil ;

Mais attendu qu'ayant retenu **qu'il n'était pas justifié qu'ait été porté à la connaissance de M^{me} X... lors de son entrée dans les lieux, ni même en cours d'exécution de la convention, le règlement intérieur** en application duquel l'Association et le District estimaient ladite convention résiliée et que **l'exécution de la convention verbale par la résidente pendant plusieurs années n'impliquait aucunement que celle-ci eût été informée du contenu du règlement intérieur qui ne pouvait y être annexé en l'absence d'écrit** de sorte qu'il n'était pas établi qu'elle l'eût accepté, la cour d'appel, qui n'était pas tenue de procéder à une recherche qui ne lui était pas demandée, ni de suivre les parties dans le détail de leur argumentation, en a exactement déduit que la disposition litigieuse du règlement intérieur était inopposable à M^{me} X... ; -

La gestion des droits de la personne en institution

Restent alors à déterminer les modalités sous lesquelles peut intervenir la sanction du non respect des prévisions du règlement de fonctionnement.

Au plan pénal d'abord, il paraît possible d'envisager que le non respect du règlement de fonctionnement qui serait imputable aux professionnels puisse justifier la commission de l'une des infractions visant l'imprudence, la négligence ou la violation d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement. En effet, une partie de la doctrine considère qu'en cas d'atteinte à l'intégrité provoquée par un tel non respect, les juges pourraient être « *enclins à analyser ce manquement à une obligation interne comme constitutive d'une faute d'imprudence au sens du Code pénal*¹ ». Par ailleurs, il est utile de rappeler qu'en vertu de l'article L. 313-21 du CASF, l'absence de règlement de fonctionnement ou sa non conformité à la réglementation médico-sociale constitue en tout état de cause une contravention qui relève du régime de constatation et de poursuite du droit pénal de la consommation.

Au plan civil ensuite, la sanction du non respect du règlement de fonctionnement doit s'inscrire dans le registre de la responsabilité contractuelle au visa des articles 1134, 1135 et 1147 du Code civil. Cela implique naturellement que l'invocation d'une violation de ce règlement soit dirigée soit contre l'organisme gestionnaire, soit contre la personne accueillie, ce qui devrait exclure toute mise en cause d'un tiers. Pourtant, l'examen de la jurisprudence fait apparaître qu'il est parfois possible de reprocher à un tiers le non respect du règlement de fonctionnement.

☛ CA Paris, Pôle 5, ch. 5, 6 mai 2010, M. Claude M... c/ SAS Solemnes, n° 74

« Considérant que M. M..., agissant en qualité de tuteur de Mme M..., fait valoir que la résiliation du 29 avril 2005 est intervenue à la suite de son courrier du 17 avril 2005 adressé à M. R..., directeur de la résidence Solemnes, interrogeant celui-ci sur la dégradation de l'état de santé de sa femme, que cette rupture est abusive car reposant uniquement sur des griefs formulés à son encontre et non vérifiés, le contrat de séjour ne prévoyant aucun cas de reprise de jouissance de plein droit d'une chambre en raison de l'attitude de la famille de la personne accueillie ;

Considérant que la société Solemnes expose que la résiliation a bien eu pour motifs le comportement de M. M..., qui a perturbé le fonctionnement de l'établissement et, de fait a bouleversé les « conditions normales de sécurité » au sens de l'article 8 du contrat de séjour ;

Considérant que l'article 1134 du Code civil dispose : « les conventions légalement formées tiennent de loi à ceux qui les ont faites » ; que l'article 8 du contrat de séjour stipule que « le directeur reprendra de plein droit la jouissance de la chambre soit lorsque le résident ou son représentant avisera le directeur par courrier recommandé avec accusé de réception de sa volonté de quitter l'établissement, soit lorsque le médecin coordonnateur émet un avis motivé stipulant que les conditions médicales ne permettent plus un accueil dans des conditions normales de sécurité, soit en cas de non paiement de la redevance ou d'inexécution d'une des conditions du présent contrat », que ce contrat fixe les conditions de reprise de plein droit de la chambre par le directeur de l'établissement ; qu'il est complété par le document « fonctionnement interne » qui prévoit pour les visites que « les familles et amis du résident peuvent lui rendre visite à toute heure, il est néanmoins expressément demandé aux visiteurs de respecter les dispositions nécessaires pour le pas gêner la vie de l'appartement et des autres résidents » ;

Considérant que la lettre de résiliation du 29 avril 2005 vise expressément ces dispositions et reproche à M. M... un comportement équivoque et tendancieux envers le personnel, des propos

1. P. CALLOCH, *La responsabilité des établissements sanitaires et sociaux*, coll. Dominantes, Éd. Législatives 2006, p. 78.

calomnieux envers la résidence de nature à déstabiliser le personnel et les familles, des pressions psychologiques et morales constantes sur le personnel dans les lieux de vie allant à l'encontre du bien-être des résidents fragilisés par leur pathologie, sa lettre du 17 avril 2005 adressée au directeur de l'établissement, remettant en cause l'intégralité du fonctionnement de la résidence, et la persistance de M. M... à filmer le personnel et les résidents, malgré les remarques de l'établissement à cet égard ; que cette lettre est renforcée par les courriers de la société Solemnes demandant à M. M... de cesser ses agissements, par la déclaration de sinistre concernant la porte fracturée par M. M... et par les courriers des membres du personnel de la résidence adressés à M. R..., se plaignant du comportement de M. M... ;

Considérant, en outre, qu'il ressort bien d'attestations du docteur G... en date du 28 avril 2005 que ce comportement a pour « conséquence immédiate des perturbations notoires et manifestes des conditions médicales d'accueil de tous les résidents de l'appartement où séjourne Mme M... », que le personnel de soins intervenant auprès de M^{me} M... « se trouve actuellement dans un état de stress permanent, d'angoisse déstabilisante, voire terrorisé à l'idée de rencontrer M. M... » et qu'ainsi « les conditions normales de sécurité ne peuvent être assurées » ; que la psychologue, Karine L..., a alerté le 29 avril 2005, le directeur de l'établissement pour lui signaler que le comportement de M. M... n'est « pas favorable au fonctionnement de notre action » et qu'elle « reçoit encore des plaintes de la part du personnel soignant » ;

Considérant que le contrat de séjour a bien été résilié au vu du comportement de M. M... et non de M^{me} M..., que néanmoins, **M. M... est bien partie au dit contrat au sein duquel il est mentionné en tant que représentant de son épouse**, que depuis le jugement en date du 5 janvier 2005 il représente M^{me} M... **en sa qualité de tuteur de cette dernière, qu'il se trouve dès lors avoir accepté les conditions du contrat de séjour de son épouse ainsi que celles du fonctionnement interne de la résidence** ; qu'en tout état de cause, aucune disposition du contrat ne prévoyait que c'est le comportement du cocontractant qui doit être à l'origine du fait que l'accueil n'est plus permis dans des conditions normales de sécurité ; que dès lors l'attitude de M. M... consistant notamment à tenir un discours au sein de la résidence qui terrorisait les résidents et aggravait leurs troubles psycho-comportementaux, à filmer les résidents et le personnel sans leur accord, à poser sans cesse des questions au personnel sur le fonctionnement de l'établissement, à tenir des propos calomnieux envers la résidence a bien bouleversé les conditions normales de travail et de sécurité de l'établissement, déstabilisant à la fois le personnel soignants et les résidents et justifiant la résiliation du contrat litigieux, qu'il y a lieu d'infirmer le jugement des premiers juges et de débouter M^{me} M..., représentée par son tuteur M. M..., de sa demande ; »

Cet arrêt ouvre la voie à une opposabilité des éléments contractuels de l'accueil ou de l'accompagnement au tuteur de l'usager, admettant l'engagement d'une responsabilité contractuelle du fait des fautes commises par ce dernier et non par le majeur protégé. Plus précisément, il accueille la possibilité d'une résiliation du contrat de séjour aux torts de l'usager consécutivement à la violation, par son tuteur, des prévisions du règlement de fonctionnement. Sous réserve qu'une telle solution vienne à être consacrée par la Cour de cassation, le champ d'application du règlement de fonctionnement pourrait donc excéder la seule personne de l'usager pour s'étendre à la police du comportement de son représentant légal. Cette solution, toutefois, paraît devoir être réservée au seul représentant légal de l'usager puisque dans les autres cas de figure, l'engagement de la responsabilité d'un familier de l'usager à l'égard de l'organisme gestionnaire, du fait des conséquences dommageables de ses actes, s'effectue sur un fondement délictuel – c'est-à-dire

La gestion des droits de la personne en institution

indépendamment de tout lien contractuel - alors même que le comportement qui lui est reproché n'était pas proscrit par le règlement de fonctionnement.

⚖ **Cass. civ. 2^e, 17 juin 2010, M^{me} X... & Filia-MAIF, n° 09-66253**

« Sur le moyen unique :

Attendu, selon l'arrêt attaqué, (Lyon, 26 février 2009), que le 2 janvier 2002, un incendie à l'étage réservé aux personnes grabataires de la maison de retraite "Accueil" a entraîné le décès de douze pensionnaires de cet établissement ; que, soutenant que M^{me} X..., venue rendre visite à sa mère, avait commis une faute d'imprudence à l'origine du sinistre en allumant une bougie, les proches de deux pensionnaires décédées dans l'incendie ont saisi un tribunal de grande instance d'une action en indemnisation de leur préjudice ;

Attendu que M^{me} X... et son assureur, la société Filia-Maif font grief à l'arrêt de déclarer M^{me} X... responsable du sinistre, de la condamner à payer diverses sommes à M^{mes} Y..., Z..., A... et à M. Z... en réparation de leurs préjudices, et de condamner l'assureur à garantir M^{me} X... de l'ensemble de ces condamnations, alors, selon le moyen :

1° / que ne commet aucune faute d'imprudence la fille de la pensionnaire d'une maison de retraite qui, sans méconnaître le règlement intérieur de l'établissement, allume, pour le confort de sa mère, deux bougies odoriférantes vendues dans le commerce et donc conçues dans le respect de normes de sécurité spécifiques pour demeurer allumées longtemps, les place sur une table en verre et ne quitte les lieux qu'après l'entrée dans la chambre de deux aides soignantes ; qu'en estimant toutefois qu'en laissant une bougie allumée dans la chambre de sa mère après lui avoir rendu visite, M^{me} X... avait commis une faute d'imprudence de nature à engager sa responsabilité, la cour d'appel a violé les articles 1382 et 1383 du Code civil ;

2° / que seul le dommage directement causé par une faute est réparable ; qu'ainsi que le soulignait M^{me} X... dans ses écritures, le rapport d'expertise établi par M. B... démontrait que l'incendie n'avait pas pour cause la bougie statique laissée allumée par M^{me} X... mais une bougie déplacée ou renversée car la bougie statique s'éteint par elle-même faute de combustible, le verre ne pouvant cuire ; qu'en se contentant de relever, pour retenir malgré les termes du rapport la responsabilité de M^{me} X..., que l'utilisation de ces bougies, dont la flamme était proche d'objets inflammables, « peut être dangereuse » et qu'« aucun élément ne permet d'accréditer une autre hypothèse de départ du feu », sans préciser pour établir le caractère direct et certain du lien de causalité, dans quelle mesure l'incendie avait pu naître sans que les bougies aient été déplacées ou renversées, la cour d'appel a privé sa décision de toute base légale au regard des articles 1382 et 1383 du Code civil ;

Mais attendu que l'arrêt retient, par motifs propres et adoptés, qu'il existe un faisceau de présomptions suffisamment graves, précises et concordantes permettant de retenir que l'origine de l'incendie réside dans l'allumage des bougies par M^{me} X... dans la chambre de sa mère vers 15 heures 30 ; qu'une durée de combustion de 3 heures 30 pour une bougie correspondant à la période de temps écoulée entre le départ de M^{me} X... et de départ du feu est tout à fait usuelle ; qu'au regard des conclusions de l'expertise judiciaire, aucun élément ne permet d'accréditer une autre hypothèse de départ du feu ; que **si le règlement intérieur de la maison de retraite ne comportait pas d'interdiction spécifique concernant les bougies, M^{me} X..., qui était au fait d'un précédent début d'incendie causé par une bougie allumée par sa sœur dans la chambre de sa mère, a commis une faute d'imprudence** en laissant les bougies allumées à son départ vers 15 heures 40, sachant que sa mère, grabataire, ne pouvait intervenir en raison de son état ; que la circonstance que deux aides-soignantes n'aient pas vu les bougies peut s'expliquer par la configuration des lieux et leurs diverses occupations ; que le comportement de M^{me} X... est à l'origine première et déterminante de l'incendie ayant causé la mort par asphyxie des pensionnaires même si d'autres

CHAPITRE 2

causes aggravantes sont intervenues tenant à l'absence d'un système de désenfumage et l'usage d'un matelas ne répondant pas aux normes de sécurité ;

Que, par ces constatations et énonciations, procédant d'une appréciation souveraine des éléments de fait et de preuve, la cour d'appel a caractérisé la faute d'imprudence de M^{me} X... et sa relation de causalité directe et certaine avec les préjudices subis ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

PAR CES MOTIFS : REJETTE le pourvoi [...]

Cet arrêt adopte une logique traditionnelle au regard du droit de la responsabilité civile, les articles 1382 et 1383 du Code civil impartissant à chacun de répondre des dommages qu'il a personnellement causés. Parce que ce régime de responsabilité demeure par définition étranger à l'idée de contrat, l'adoption par un familier d'un comportement contraire aux prescriptions du règlement de fonctionnement aurait en tout état de cause été sanctionnée sur ce fondement délictuel, d'autant que le principe de l'effet relatif des contrats interdit aux parties de créer des obligations à la charge des tiers.

Au plan administratif enfin, la violation des prescriptions du règlement de fonctionnement pourrait exposer l'organisme gestionnaire à la mise en œuvre d'une procédure d'injonction sur le fondement de l'article L. 313-14 du CASF, le cas échéant après réalisation d'une inspection¹. Ce texte donne en effet pouvoir à l'autorité administrative ayant délivré l'autorisation d'intervenir lorsqu'ont été constatés des infractions aux lois et règlements ou des dysfonctionnements dans la gestion ou l'organisation susceptibles d'affecter la prise en charge ou l'accompagnement des usagers ou le respect de leurs droits. L'injonction alors délivrée, si elle n'était pas suivie des effets correctifs escomptés, pourrait se prolonger par la désignation d'un administrateur provisoire pour opérer les mises en conformité nécessaires voire, dans les cas les plus extrêmes, par un retrait d'autorisation sur le fondement de l'article L. 313-16, 2° dès lors que la violation du règlement de fonctionnement serait susceptible 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. De ce point de vue, il faut relever qu'en raison de la portée juridique de ce règlement, sa violation ferait émerger un risque de responsabilité, qu'il repose sur une faute de service dans les ESSMS de droit public ou sur une faute contractuelle dans les ESSMS de droit privé.

En définitive, la question du respect du règlement de fonctionnement par les personnes accueillies se pose en termes de continuation ou d'interruption de la démarche d'accompagnement par l'ESSMS. En ce sens elle rejoint celle, plus globale, de la sanction des obligations du contrat de séjour ; c'est pourquoi il importe de prêter une attention particulière, lors de la rédaction de ce contrat, à la reconnaissance de la nature contractuelle du règlement de fonctionnement ainsi qu'à la définition des situations propres à justifier la résiliation des engagements et le prononcé de la sortie. Sur ce dernier point, il n'existe pas encore à notre connaissance de jurisprudence éclairante, même si un juge administratif a pu se prononcer – à notre sens, de manière erronée – dans le sens d'une interdiction pour le directeur d'un ESSMS public de décider cette sortie sans avoir préalablement recueilli l'avis de la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)². Il paraît pertinent d'anticiper les difficultés en veillant à la convenable articulation entre le règlement de fonctionnement et le contrat de séjour s'agissant de la possibilité

1. Au visa des articles L. 313-13 et L. 331-1 du CASF.

2. CAA Marseille, 8 octobre 2008, FAM Saint Antoine, n° 07MA03208 ; *J.C.P. éd. A.* 2009, n° 2066, note O. POINSOT

La gestion des droits de la personne en institution

de prononcer la sortie pour motif disciplinaire. En effet, dès lors que le droit à orientation vers une catégorie d'ESSMS a été reconnu comme un droit à caractère civil au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹, il serait cohérent que le juge vienne à considérer que le droit de séjourner dans un établissement relève de la même catégorie, ce qui signifierait que le bienfondé de la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire tirant les conséquences d'une violation du règlement de fonctionnement pourrait être appréciée à l'aune du respect des prévisions de la CEDH applicables en matière de procédure disciplinaire.

C'est là un exemple parmi d'autres des promesses de l'œuvre jurisprudentielle à venir, dans un droit des institutions sociales et médico-sociales riche encore de potentialités. Il faut espérer que la construction de cette matière – à laquelle l'élaboration du présent ouvrage voudrait apporter une contribution significative – se poursuivra en offrant aux juristes les satisfactions de la cohérence intellectuelle et aux professionnels, la sécurité nécessaire à l'exercice serein de leur activité au service des personnes vulnérables, dans un contexte de judiciarisation des rapports alimenté par l'individualisme postmoderne, la restriction des ressources budgétaires et la remise en cause des principes séculaires de notre gouvernance publique.

1. CE, 30 juillet 2003, n° 230226, 230228 et 230229.