



EHESP

**Inspecteur de l'Action Sanitaire et
Sociale**

Promotion : **2008 - 2010**

Date du Jury : **mars 2010**

**Le traitement administratif des
plaintes : un enjeu organisationnel
pour les DDASS. L'exemple du
département de Lot-et-Garonne**

Alexis REYNES

Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement Madame Karen BURBAN-EVAIN, Inspectrice Principale de l'Action Sanitaire et Sociale, pour m'avoir offert la possibilité de découvrir à ses côtés les réalités et les enjeux du métier d'inspecteur en se portant maître de stage à la DDASS 47. Je la remercie de son accueil chaleureux, de sa disponibilité, de son écoute attentive et de l'encadrement qu'elle m'a porté au cours des 18 mois de formation et pour la rédaction de ce mémoire professionnel.

Je remercie Madame Solange TALOU, Messieurs Cyrille BERNET et Guillaume DUBOIS pour leur accueil convivial dans les services du Pôle médico-social. Je les remercie de la totale confiance qu'ils m'ont accordée au cours des périodes de stage.

Je tiens à remercier tous les agents et interlocuteurs extérieurs que j'ai sollicité d'avoir pris le temps de répondre à mes questions. Je remercie notamment Madame Evelyne BAR de la DDASS de l'Essonne pour l'envoi de documents précieux concernant le Dispositif de surveillance et de contrôle des établissements et services pour personnes âgées et handicapées mis en œuvre dans ce département.

Je remercie Madame Karine CHAUVIN et le binôme de relecture du projet de mémoire et de la note d'étape pour leurs conseils avisés.

Merci à Monsieur Bernard DUPORTET, Président de l'Association Française pour la Bientraitance des Aînés et/ou Handicapés, et à toute l'équipe du 3977 d'avoir accepté de m'accueillir sur la plateforme nationale d'écoute téléphonique contre la maltraitance pour l'exercice du stage extérieur en octobre dernier.

Mes remerciements vont enfin à tous mes proches et amis qui m'ont soutenu au quotidien dans l'élaboration de ce travail et notamment à Bertrand, Fabien, Guillaume, Hélène, Jean-Baptiste, Jean-Pierre, Salem et Xavier.

Sommaire

Introduction	1
1 Les outils de traitement administratif des plaintes placés à la disposition des services déconcentrés	5
1.1 Le traitement administratif des plaintes, composante de la politique de lutte contre la maltraitance	5
1.1.1 Un particularisme longtemps oublié	5
1.1.2 Un particularisme aujourd’hui fondé sur l’éclosion du terme de plainte	6
1.2 La notion de plainte	6
1.2.1 La notion de plainte, résultante d’un raisonnement complexe	7
1.2.2 Plaintes et/ou signalements, Plaintes et/ou Informations : la nécessaire distinction.....	8
1.3 L’avènement des outils de traitement administratif des plaintes	9
1.3.1 Les dispositifs départementaux coordonnés de prévention et de lutte contre la maltraitance envers les adultes vulnérables	9
1.3.2 Le système d’information « Prévention des Risques, Inspections, Signalements des Maltraitements en Etablissement »	11
1.3.3 Le Guide « Gestion administratives de plaintes – Guide des bonnes pratiques – Inspection par les DRASS et les DDASS » de janvier 2006	12
1.3.4 La « Charte régionale de gestion des plaintes des établissements de santé et médico-sociaux » en Aquitaine	13
1.3.5 Le correspondant maltraitance	15
2 La confrontation des outils de traitement administratif des plaintes à la réalité des services déconcentrés	17
2.1 Schéma directeur de fonctionnement	17
2.2 Les étapes de la gestion administrative des plaintes	19
2.2.1 L’enregistrement de la plainte	19
2.2.2 L’accusé réception.....	22
2.2.3 Le traitement de la plainte par le service instructeur	24
2.2.4 La réponse au plaignant	28
2.2.5 L’archivage de la plainte	29
3 PISTES DE REFLEXION ET PROPOSITIONS D’ACTION	33
3.1 Propositions relatives au département de Lot-et-Garonne	33

3.1.1	Mise en place d'un protocole de gestion administrative des plaintes en DDASS 47	33
3.1.2	Création d'un comité interne de suivi des plaintes	35
3.1.3	Proposition de protocole interne à la DDASS 47	36
3.1.4	Activation du CDPLM et de sa cellule technique de fonctionnement au 1 ^{er} janvier 2011	44
3.2	RECOMMANDATIONS SUR LES OUTILS A PORTEE NATIONALE	45
3.2.1	Tenir une définition claire et unanime de la notion de plainte	45
3.2.2	Améliorer la connaissance du système d'information PRISME	45
3.2.3	Clarifier le rôle du correspondant maltraitance	46
	Conclusion	47
	Bibliographie.....	49
	Liste des annexes	I

Liste des sigles utilisés

3977 :	Plateforme Nationale d'Ecoute Téléphonique contre la maltraitance
AFBAH :	Association Française pour la Bientraitance des Aînés et/ou Handicapés
ARH :	Agence Régionale d'Hospitalisation
ARS :	Agence Régionale de Santé
CASF :	Code de l'Action Sociale et des Familles
CDPLM :	Comité Départemental de Prévention et de Lutte contre la Maltraitance
CODIR :	COmité de DIRection
CTRI :	Comité Technique Régional et Interdépartemental
CVS :	Conseil de la Vie Sociale
DDASS :	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDASS 47 :	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales de Lot-et-Garonne
DDASS 91 :	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales de l'Essonne
DDVS :	Direction Départementale de la Vie Sociale
DGAS :	Direction Générale de l'Action Sociale
DHOS :	Direction de l'Hospitalisation et de l'Offre de Soins
DISCEPAH :	Dispositif de Surveillance et de Contrôle des Etablissements et services pour Personnes Agées et Handicapées
DRASS :	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
DRASS-A :	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales - Aquitaine
DRSM :	Direction Régionale du Service Médical
EHPAD :	Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes
ESMS :	Etablissements Sociaux et Médico-Sociaux
ESSMS :	Etablissements et Services Sociaux et Médico-Sociaux
FINESS :	Fichier National des Etablissements Sanitaires et Sociaux
IASS :	Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale
IGAS :	Inspection Générale des Affaires Sociales
IRS :	Inspection Régionale de la Santé
ISP :	Infirmier de Santé Publique
MAFI :	Mission permanente d'Animation des Fonctions d'Inspection
MDICE :	Mission Départementale d'Inspection, Contrôle, Evaluation
MISP :	Médecin Inspecteur de Santé Publique
MRIICE :	Mission Régionale et Interdépartementale d'Inspection, Contrôle, Evaluation
MSA :	Mutuelle Sociale Agricole

- PRISME :** Prévention des Risques, Inspections et Signalements des Maltraitances dans les Etablissements sociaux et médico-sociaux
- RGPP :** Révision Générale des Politiques Publiques
- RSI :** Régime Sociale des Indépendants
- USLD :** Unité de Soins Longue Durée

Introduction

En 1992, le Conseil de l'Europe a abordé en détails la notion de maltraitance. Caractérisée par la commission ou l'omission d'actes portant atteinte à la vie, à l'intégrité corporelle ou physique ou compromettant le développement de la personnalité ou de la sécurité financière d'un individu, la maltraitance suppose un rapport de force entre celui qui l'exerce et la personne qui la subit. Dans les faits, elle s'exerce particulièrement sur les personnes vulnérables du fait de leur âge, de leur dépendance ou de leur handicap. Pour ces personnes, la plainte est aujourd'hui l'un des moyens de dénoncer auprès des autorités la survenance de tels événements.

Garant de la sécurité des personnes, l'Etat a un devoir général de protection des personnes vulnérables. L'article L.331-1 du CASF confie au représentant de l'Etat dans le département les pouvoirs de police administrative relative aux séjours des personnes vulnérables dans les ESSMS et lieux de vie et d'accueil. L'exercice de ces pouvoirs de police se traduit en pratique par la conduite de contrôles menés au titre de la protection des personnes vulnérables prises en charge dans toute institution, structure d'accueil ou d'hébergement, par les services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales sous l'autorité du préfet de département¹. Plus précisément au terme de l'article L.313-13 du CASF², les IASS et les MISP disposent d'un monopole pour la conduite de ces contrôles ayant pour objet d'apprécier l'état de santé, de sécurité ou de bien-être physique ou moral des bénéficiaires des ESSMS.

Le thème de la gestion des plaintes renvoie directement l'inspecteur à la logique de détection des risques par le contrôle concret de la santé et de la sécurité des personnes vulnérables. Dans son contenu, la plainte met en effet en cause une structure que l'inspecteur a pour mission de contrôler. De fait, la plainte confronte l'inspecteur aux réalités et difficultés concrètes de prise en charge et l'interroge sur l'étendue de ses connaissances propres à chaque établissement. L'envoi d'une plainte en DDASS appelle ensuite une réponse concrète du directeur départemental sur les moyens mis en œuvre

¹ Article L.331-1 du CASF : « Le contrôle des établissements, services, lieux de vie, autorisés, agréés ou déclarés dans les conditions du présent code, est exercé, sous l'autorité du ministre chargé de l'action sociale et du représentant de l'Etat dans le département, par les agents qualifiés statutairement des directions départementales des affaires sanitaires et sociales dans les conditions précisées à l'article L.313-13 ainsi que par les membres de l'inspection générale des affaires sociales. Ce contrôle tend, notamment, à s'assurer de la sécurité des personnes accueillies ».

² Article L.313-13 alinéa 2 du CASF : « Lorsque le contrôle a pour objet d'apprécier l'état de santé, la sécurité, l'intégrité ou le bien-être physique ou moral des bénéficiaires, il est procédé, dans le respect de l'article L.331-3, à des visites d'inspection conduites, en fonction de la nature du contrôle, par un médecin inspecteur de santé publique ou par un inspecteur de l'action sanitaire et sociale ».

pour faire cesser les agissements dénoncés. Responsable de l'instruction des éléments de droit et de fait du dossier de plainte transmis, l'inspecteur doit être en capacité de déterminer les suites à donner au dossier notamment en termes de contrôle sur place. Dans le prolongement, l'instruction mobilise ses compétences de responsable de service ou de pôle. Le prisme de la gestion des plaintes soulève donc dans un deuxième temps des enjeux managériaux et organisationnels pour l'IASS. L'inspecteur devient garant de l'organisation et du fonctionnement du dispositif interne de recueil, de traitement et de suivi des dossiers de plainte. La plainte place enfin l'inspecteur en situation de travail interdisciplinaire. La plainte amène fréquemment le déclenchement d'une procédure d'inspection. Le sujet en réfère ici à la méthodologie d'inspection de l'inspecteur mais aussi à sa capacité à constituer et à coordonner une mission composée de MISIP, d'ingénieurs et techniciens sanitaires et d'agents issus d'autres corps interdisciplinaires. Ceci dans un contexte d'actualité particulier.

Les services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales se trouvent en effet aujourd'hui confrontés à une recrudescence du nombre de plaintes relatives à des situations de personnes âgées et de personnes handicapées placées en établissement. A titre d'exemple, la DDASS de l'Essonne constatait une augmentation de 20% du nombre de plaintes reçues entre 2006 et 2007³. Cette recrudescence ne concerne pas les seuls services déconcentrés. Le bilan d'activité 2008⁴ du 3977, plateforme nationale d'écoute téléphonique contre la maltraitance, comptabilisait pour sa première année de mise en service un nombre d'appel supérieur à 40000 et la création de plus de 5000 dossiers. La tendance à l'augmentation pour l'année 2009 est là aussi partagée.

Ce phénomène général d'augmentation tient en la rencontre de plusieurs mouvements de fond. Le développement de la « nouvelle citoyenneté » d'abord. Depuis 2000, de nombreuses dispositions ont pour objectif l'ouverture d'espaces de discussions, de concertation et de prise en compte des attentes des usagers. La loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration pose le principe de la reconnaissance des droits des usagers face à l'administration. La loi n°2002-2 du 2 janvier 2002⁵ garantit l'exercice effectif de ces droits dans le champ de l'action sociale et médico-sociale notamment par la création des CVS. L'article 16 de la loi n°2002-303 du 4 mars 2002⁶ instaure les commissions des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge visant à faciliter l'expression des griefs des personnes malades accueillies dans les établissements de santé. Le développement de la

³ IASS LA REVUE – N°59 – Mars 2009 – « Dispositif de surveillance et de contrôle des établissements et services pour personnes âgées et handicapées en Essonne » - page 19

⁴ AFBAH – Rapport d'activité 2008 – page 7/50

⁵ Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

⁶ Loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé

participation intervient donc comme facteur de recrudescence des réclamations relatives à la qualité des prises en charge.

La médiatisation croissante des situations exceptionnelles de maltraitance survenant en établissement constitue le deuxième pan d'explication. Pour le Dr DUPORTET, Président de l'AFBAH, association gestionnaire du 3977, « *la médiatisation en cas de maltraitance réveille les consciences*⁷ ». L'activité croissante de la plateforme nationale d'écoute téléphonique à l'issue de la médiatisation de chaque évènement maltraitant en témoigne. « *De 120 appels par jour la plateforme culmine à 100 par heure depuis le 13h des chaînes de télévision du 8 octobre 2009 relatant la situation de Bayonne. Et ce, comme en octobre 2008 pour l'émission « les Infiltrés »* »⁸. Le phénomène médiatique influe de la même manière en ce qui concerne les plaintes reçues en DDASS.

Mais si la diffusion le 22 octobre 2008 de l'émission « les Infiltrés » sur France 2 interrogeait sur le caractère général des images obtenues en investigation cachée dans un seul établissement, les récentes fermetures d'établissements à Bayonne⁹ et à Bertrimont¹⁰ posent désormais la question de la qualité du système de détection des risques. Le 2 décembre 2009, Madame Nora BERRA, Secrétaire d'Etat chargée des Aînés¹¹, admettait que « *le système de contrôle des institutions n'a pas permis de réagir en temps et heure aux signalements qui pourtant avaient été faits auparavant*¹² ». Dans le cas de Bertrimont, Monsieur BRIERE, Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales de Seine-Maritime, relevait « *avoir reçu en fin d'année 2007 le signalement de trois pensionnaires blessés*¹³ ». De la médiatisation de ces dysfonctionnements naît et demeure dans la conscience collective l'idée que de tels évènements maltraitants auraient pu être évités si les services de l'administration avaient su entendre et donner suite aux plaintes adressées par les usagers. La gestion administrative des plaintes en DDASS devient une composante de la détection des risques de maltraitance.

Mais quels sont les mécanismes, les dispositifs qui sous-tendent la mise en œuvre d'un traitement efficient des plaintes en services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales ? La question se pose y compris pour la DDASS de Lot-et-Garonne, lieu de stage d'observation et d'exercice professionnel. Egalement confrontée à une augmentation significative du nombre de dossier de plaintes, l'organisation actuelle de

⁷ <http://adep.hautefort.com/actualites> - Actualité 18 octobre 2009 : fermeture maison de retraite Bayonne : dix fois plus d'appels au 3977.

⁸ Mme MAURY, directrice de la plateforme nationale d'écoute téléphonique 3977 - <http://adep.hautefort.com/actualites> - Actualité 18 octobre 2009 : fermeture maison de retraite Bayonne : dix fois plus d'appels au 3977.

⁹ Etablissement « Les Colombes » à Bayonne (64).

¹⁰ Etablissement « Les Jardins d'Asclépios » à Bertrimont (76).

¹¹ Secrétaire d'Etat chargée des Aînés auprès du Ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville.

¹² Discours de Nora BERRA du 2 décembre 2009 relatif à la maltraitance des personnes âgées.

¹³ <http://www.infos-dieppoises.fr/Archives2009/FermetureAsclepios.htm>

traitement ne permet pas répondre de manière optimale aux courriers de plaintes reçus. Des freins grippent le système actuel de recueil, de traitement, de suivi des plaintes et perturbent la formulation rapide d'une réponse au plaignant. Il convient dès lors de s'interroger sur la provenance, la nature et la portée de ces obstacles. En quoi l'organisation de traitement des plaintes actuellement en place à la DDASS 47 ne semble-t-elle pas efficiente ?

Les premiers temps de la démarche ont eu pour but de déterminer des pistes valables de réflexion sur la base de la question de départ. A partir de premières recherches bibliographiques trois hypothèses ont au final été posées :

- l'absence d'accord sur la notion de plainte,
- l'absence d'organisation interne en DDASS 47,
- l'absence de dispositif de signalement dans les établissements du département.

Les différents entretiens conduits dans le cadre des stages d'exercice professionnel et stage extérieur auprès des agents des services déconcentrés, des établissements médico-sociaux et de structures associatives ont conduit à écarter de la présente étude la troisième hypothèse de départ fondée sur l'absence de dispositif de signalement. De par ses caractéristiques la notion de signalement se distingue de la notion de plainte. Comme s'attache à le démontrer la première partie du mémoire, la distinction est subtile mais elle emporte la mise en œuvre de régimes d'obligations différents.

Les deux premières hypothèses de travail ont elles abouti à la confrontation des notions théoriques et schémas globaux de fonctionnement dégagés des lectures bibliographiques initiales (1) aux dispositifs concrets de traitement des plaintes actuellement en place dans les services, identifiés grâce aux recherches documentaires et entretiens de terrain (2). Les préconisations présentées par l'élève (3) sont le résultat de la démarche de confrontation et s'articulent autour de la mise en place en DDASS 47 d'un protocole interne de traitement des plaintes, commande initiale posée par le maître de stage.

1 Les outils de traitement administratif des plaintes placés à la disposition des services déconcentrés

Le thème de la gestion des plaintes est désormais une composante à part entière de la politique de lutte contre la maltraitance engagée par l'Etat. L'émergence de cette composante n'est que très récente et tient en l'identification précise de la notion de plainte. Elle permet aujourd'hui aux services déconcentrés de disposer d'instruments spécifiques concernant le traitement administratif des plaintes.

1.1 Le traitement administratif des plaintes, composante de la politique de lutte contre la maltraitance

1.1.1 Un particularisme longtemps oublié

Si les premières traces de l'engagement d'une politique publique de lutte contre la maltraitance remontent à la circulaire du 30 août 1888¹⁴, le début des années 2000 marque la pleine mobilisation des Gouvernements et de l'administration autour de la mise en place d'un dispositif d'ensemble de prévention et de lutte contre tous les phénomènes maltraitants envers les personnes dépendantes. De 1998 à 2002, cinq circulaires et une instruction ministérielle ont été adressées aux services déconcentrés sur le thème de la maltraitance. Qu'elles visent la prise en compte de situations de maltraitance à enfants ou à adultes vulnérables ou bien directement la prévention et la lutte contre la maltraitance, chacune de ces circulaires consacre en son sein une partie relative à l'obligation de signalement. Sous la bannière du renforcement des procédures de traitement des signalements, chacune d'entre elles souligne la nécessité urgente d'organiser au niveau départemental une remontée des signalements vers l'administration centrale : « *Je vous demande de m'informer, dans les plus brefs délais, sous le timbre de la direction de l'action sociale, des actes ou tentatives d'agissements de cette nature ayant pu se produire au sein des établissements et services accueillant des mineurs¹⁵* » ; « *Obligations des services déconcentrés de l'Etat : vous devez aussi porter ces signalements à la connaissance de l'administration centrale¹⁶* ». Ces différents textes relatifs à la maltraitance relayent pleinement l'idée d'alerte des autorités, idée commune à la notion de plainte et à la notion de signalement. Mais dans aucun d'entre eux, le terme

¹⁴ La circulaire du 30 août 1888 impose aux préfets de transmettre les fiches individuelles de renseignement relatives à l'existence de situations de maltraitance dans les départements.

¹⁵ La Ministre de l'emploi et des solidarités à destination des préfets et DDASS. Circulaire N° DAS/DSF 2/98/275 du 5 mai 1998 relative à la prise en compte de situation de maltraitance à enfants au sein des établissements sociaux et médico-sociaux.

¹⁶ Circulaire N°DGAS/SD2/2002/265 du 30 avril 2002 relative au renforcement des procédures de traitement des signalements de maltraitance et d'abus sexuels envers les enfants et les adultes vulnérables accueillis dans les structures sociales et médico-sociales.

de « plainte » n'est inscrit noir sur blanc. De fait, le terme de signalement constitue à cette époque l'unique terme destiné à retranscrire l'idée d'alerte. De ce point de vue, les deux programmes pluriannuels d'inspection des ESMS de prévention et de lutte contre la maltraitance¹⁷ marquent une véritable évolution.

1.1.2 Un particularisme aujourd'hui fondé sur l'éclosion du terme de plainte

Le programme pluriannuel 2002/2006 érige la plainte au rang de porte d'entrée de politique de lutte contre la maltraitance. Cette émergence se fait en 2002 non plus au travers de la notion de signalement mais bien au travers de l'apparition et de l'inscription du terme de plainte comme composante directe du thème plus général de lutte contre la maltraitance : « *le champ étendu de la mission de surveillance inclut les interventions ponctuelle suite à des plaintes, des signalements*¹⁸ ». Le programme de 2002 marque donc le point de départ de la politique de gestion des plaintes, partie prenante de la politique de lutte contre la maltraitance. Le thème particulier du traitement administratif des plaintes ouvre ainsi de nouvelles perspectives avec le développement de propres outils. Mais il propose en parallèle une difficulté majeure. Distinguer la plainte d'une notion au travers de laquelle elle a très longtemps existé, été induite et tend encore à être confondue : la notion de signalement. Il est donc nécessaire d'identifier les réalités présentes derrière ces deux termes et de déterminer concrètement l'objet de l'étude : la plainte.

1.2 La notion de plainte

La notion de plainte fait aujourd'hui l'objet de plusieurs définitions. L'empilement des définitions contribuent à perdre le sens initial du mot : l'alerte des autorités sur un fait grave. A titre d'exemple, la définition retenue par la DHOS assimile la plainte à une simple réclamation : « *Sont considérés comme plaintes, toutes les formulations d'insatisfaction, les remarques, suggestions ou avis émis de façon spontanée, ou non, et ce quel qu'en soit le mode d'expression écrit ou oral et le mode de recueil*¹⁹ ». Comme le soulignent Mesdames Françoise BAS-THERON et Christine BRANCHU, auteurs du rapport IGAS n°2005 179²⁰, il est par conséquent nécessaire de préciser le sens des mots

¹⁷ Programme pluriannuel 2002/2006 d'inspections dans les établissements sociaux et médico-sociaux et programme pluriannuel 2007/2011 d'inspection et de prévention de la maltraitance dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux

¹⁸ Cahier des charges relatif au programme pluriannuel 2002/2006 d'inspections dans les établissements sociaux et médico-sociaux, page 2.

¹⁹ « Plaintes et réclamations dans les établissements de santé : un levier pour améliorer la prise en charge des usagers », Guide DHOS, page 4.

²⁰ « Evaluation du dispositif de lutte contre la maltraitance des personnes âgées et des personnes handicapées mis en œuvre par les services de l'Etat dans les établissements sociaux et médico-sociaux », rapport IGAS n°2005 179, mars 2006.

« signalement » et « plainte » et d'identifier clairement les réalités de la notion prise sous l'angle de l'action sociale et médico-sociale

1.2.1 La notion de plainte, résultante d'un raisonnement complexe

Le point de départ de la réflexion est posé par le Guide « Gestion administrative des plaintes – Guide des bonnes pratiques²¹ » de janvier 2006, et par la définition retenue de la plainte : « *le terme de plainte n'est pas utilisé au sens judiciaire mais au sens courant* ²² ». Cette définition est construite en deux temps. Premier temps, il convient de s'interroger sur la définition judiciaire de la plainte pour ensuite s'en extraire. Prise dans son sens judiciaire, la plainte est « *l'acte par lequel toute personne qui s'estime victime d'une infraction en informe le Procureur de la république, un service de police ou de gendarmerie [et permet à la victime de demander à l'autorité judiciaire la condamnation pénale de l'auteur si celui-ci est identifié et la réparation du préjudice subi]* ²³ ». La conception judiciaire de la plainte retient un critère organique de définition. La plainte, c'est le moyen mis à la disposition d'un citoyen pour saisir la justice, l'institution judiciaire d'une infraction dont il se prétend victime. Dans sa définition, le guide cherche à distinguer la plainte du sens judiciaire en ce qu'elle ne retient que la seule autorité judiciaire comme autorité compétente. La notion de plainte au sens du guide ne retient pas l'autorité judiciaire comme autorité compétente. Au final, la plainte entendue dans son sens médico-social ne prend pas pour référence l'autorité judiciaire.

Le deuxième temps de la définition s'articule autour du sens courant du terme de plainte. Ce sens courant recouvre l'idée « *d'expression d'un mécontentement, à une parole, à un cri, un gémissement qui exprime la douleur, la peine* ²⁴ ». Se plaindre c'est demander à être distingué, c'est alerter une personne d'une peine, d'une douleur pouvant survenir d'un acte malveillant. Transposée au domaine des personnes vulnérables, la plainte devient le moyen pour le plaignant de dénoncer une infraction dont elle se prétend victime. La conception du guide recoupe donc le fond de la définition judiciaire de la plainte c'est-à-dire l'idée que la plainte est le moyen de dénoncer une infraction à une autorité, mais s'en distingue du point de vue organique, en prenant comme autorité référent non pas l'autorité judiciaire mais bien l'autorité administrative.

Une deuxième affirmation fondant la notion de plainte au sens du guide vient alors créer une confusion avec une notion proche et avec laquelle la plainte à longterm a été confondue : le signalement.

²¹ IGAS, « Gestion administrative des plaintes – Guide des bonnes pratiques – Inspection par les DRASS et les DDASS », collection de la MAFI, janvier 2006.

²² Guide IGAS, page 3.

²³ <http://www.journal-echos-directs.com/commentaires/59/porter-plainte.html>

²⁴ Dictionnaire Larousse en ligne - <http://www.larousse.fr/dictionnaires>

1.2.2 Plaintes et/ou signalements, Plaintes et/ou Informations : la nécessaire distinction

Le guide énonce en effet : « *le terme de plainte englobe les requêtes, les doléances ou les réclamations mettant en cause un établissement ou une structure accueillant du public dans les domaines sanitaire, santé environnement, social, médico-social ou de la protection sociale qu'elle soit émise par un particulier, un professionnel ou une institution*²⁵ ». Cette formulation mène au final à la confusion de la notion de plainte avec la notion de signalement.

Comme la plainte, le signalement recouvre la description d'une personne, d'une situation, d'un fait destiné à le faire reconnaître. Comme la plainte, le signalement vise à alerter l'attention d'une personne sur une situation. Les deux notions sont donc quasiment identiques. Pourtant le signalement se différencie bien de la plainte. La plainte est formulée par l'utilisateur ou un de ses proches et vise la divulgation d'un acte malveillant subi personnellement. Le signalement a pour origine un tiers et vise à alerter les autorités d'un acte malveillant constaté par le signalant. Transposé aux actes soupçonnés ou avérés de maltraitance en ESMS, la plainte émane de l'utilisateur et vise à alerter l'autorité judiciaire ou l'autorité administrative. Alors que le signalement a pour origine le directeur ou le personnel de l'établissement et a pour destinataire la DDASS. Ce n'est que si l'acte en cause relève du code pénal que pèse sur le signalant des obligations judiciaires, renforcées pour les fonctionnaires.

La plainte se distingue par ailleurs de l'information. Si informer consiste à porter à la connaissance des équipes de professionnels par voie orale (écoute, téléphone) ou écrite la situation d'une personne vulnérable, la plainte est un acte écrit qui appelle une intervention institutionnelle. En ce sens, le guide tire pleinement les enseignements de la distinction existante en affirmant que la plainte « *se matérialise par un écrit (support papier ou électronique) adressé à l'administration et se distingue :*

- *des informations transmises aux services déconcentrés par les responsables ou personnels d'établissements qui entrent dans le cadre du suivi des établissements ;*
- *des informations anonymes qui doivent être transmises pour analyse et traitement éventuel au service chargé du suivi de l'établissement concerné ;*
- *des contestations de décisions, notamment individuelles, prises par les services déconcentrés et constituant soit un recours administratif, soit un recours contentieux,*
- *des requêtes, doléances ou réclamations relevant du domaine privé*²⁶ ».

²⁵ Guide IGAS, page 3.

²⁶ Guide IGAS, page 3.

Ce mémoire prend pour position de référence la conception stricte des deux termes. La plainte est une notion à part de celle de signalement. Elle possède son propre régime de mise en œuvre et ses propres outils de travail.

1.3 L'avènement des outils de traitement administratif des plaintes

La création par l'administration centrale des outils spécifiques de gestion des plaintes est allée en s'accéléralant au fil des années et des logiques de renforcement de la lutte contre la maltraitance.

1.3.1 Les dispositifs départementaux coordonnés de prévention et de lutte contre la maltraitance envers les adultes vulnérables

De façon générale, la politique de lutte contre la maltraitance peut se caractériser par la multiplicité de ses acteurs : administrations, institutions judiciaires, collectivités territoriales, associations... tous interviennent à des niveaux et à des degrés différents dans la prise en charge des publics vulnérables. La lutte contre la maltraitance en établissement, composante de cette politique, n'échappe pas au constat de la multiplicité des intervenants et impacte dans les faits le thème qui nous intéresse, celui de la gestion des plaintes par les services déconcentrés de l'Etat.

A la croisée de plusieurs dispositifs, la lutte contre la maltraitance concerne directement le département collectivité territoriale. Depuis 1983²⁷, le département a en effet en charge l'ensemble des prestations d'aide sociale. La loi du 13 août 2004²⁸ lui confie la définition, la mise en œuvre et la coordination des politiques d'action sociale sur son territoire et l'érige au rang de pilote de l'aide sociale à l'enfance, de l'aide aux personnes handicapées ou aux personnes âgées. Dans cette position, le département voit cependant lui échapper une composante majeure de la lutte contre la maltraitance : l'exercice du contrôle au titre de la protection des personnes vulnérables et le traitement des plaintes qui y sont rattachées. Au terme de l'article L.313-13²⁹ du CASF, ce contrôle relève en effet des seuls agents de l'Etat y compris dans les établissements dont l'autorisation et le contrôle technique dépendent du conseil général. Prédominant dans la politique territoriale d'action sociale et sur les questions relatives aux personnes vulnérables, le département forme le réceptacle de plaintes pour lesquels seul l'Etat est juridiquement identifié comme autorité de contrôle.

²⁷ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat – Loi Defferre.

²⁸ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

²⁹ Article L.313-13 du CASF : « Le contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des lieux de vie et d'accueil est exercé par l'autorité qui a délivré l'autorisation. Lorsque le contrôle a pour objet d'apprécier l'état de santé, la sécurité, l'intégrité ou le bien-être physique ou moral des bénéficiaires, il est procédé à des visites d'inspection conduites, en fonction de la nature du contrôle, par un médecin inspecteur de santé publique ou par un inspecteur de l'action sanitaire et sociale.

La création en 2002 de dispositifs départementaux coordonnés de prévention et de lutte contre les maltraitances envers les adultes vulnérables visait à rompre avec ce constat et à renforcer l'articulation entre ces deux acteurs en ce qui concerne la gestion des plaintes. La circulaire n°DGAS/SD2/2002/280 du 3 mai 2002³⁰ enjoint en ce sens aux préfets de département de mettre en place un comité départemental de prévention et de lutte contre la maltraitance envers les adultes vulnérables et une cellule interinstitutionnelle de traitement et de suivi des plaintes dans leur département.

Sur le plan fonctionnel, la circulaire identifie le comité départemental de prévention et de lutte contre la maltraitance envers les adultes vulnérables comme l'instance de pilotage, de coordination et d'évaluation des actions relatives à la lutte contre la maltraitance mises en œuvre dans le département. Associant l'ensemble des acteurs publics et associatifs concernés et notamment le Préfet de département, le Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, le Procureur de République, et le Président de Conseil Général, ce comité réalise un état des lieux des problèmes et réponses apportées dans le département, en vue d'effectuer un diagnostic partagé. Il élabore un programme de sensibilisation, de prévention et de lutte contre la maltraitance, qui constitue un volet spécifique commun aux schémas départementaux des personnes âgées et des personnes handicapées. Il propose enfin des sites d'inspections dans le cadre de l'élaboration du programme pluriannuel d'inspection et de contrôle des ESMS. La cellule interinstitutionnelle de traitement et de suivi des plaintes constitue pour sa part la déclinaison technique du comité départemental de pilotage et de coordination. Elle est identifiée comme une formation restreinte composée de cadres administratifs et médicaux des DDASS et des services du conseil général en charge des établissements. La cellule a pour mission de coordonner la gestion et le suivi des situations de maltraitance dénoncées par voie de plaintes, de prévoir les modalités des enquêtes et des contrôles nécessaires, de regrouper les données émanant des différentes instances et de préparer les réunions et le programme du comité départemental

Le Plan de développement de la Bientraitance et de renforcement de la lutte contre la maltraitance du 14 mars 2007 et l'instruction ministérielle du 22 mars de la même année rappelle le rôle essentiel du comité départemental et de sa déclinaison opératoire. Il en confie l'animation au référent maltraitance et fixe au dernier trimestre 2008 la date butoir d'installation de ce comité. Aujourd'hui, la mise en place de ces comités est loin d'être achevée dans l'ensemble des départements et constitue le talon d'Achille du dispositif. Déjà en 2005, le rapport IGAS n°2005 179 relevait que : *« l'absence de comité explique en partie le fait qu'aucun dispositif formalisé de gestion de*

³⁰ Circulaire n°DGAS/SD2/2002/280 du 3 mai 2002 relative à la prévention et à la lutte contre la maltraitance envers les adultes vulnérables, et notamment les personnes âgées.

crise n'ai été mis en place³¹ ». En 2003³², la commission d'enquête du Sénat sur la maltraitance³³ déclarait « vivement regretter qu'il ne soit pas porté une attention plus soutenue à l'effectivité de ce dispositif qui répond parfaitement aux besoins de coordination du secteur ».

1.3.2 Le système d'information « Prévention des Risques, Inspections, Signalements des Maltraitements en Etablissement »

Créée par arrêté du 10 juin 2004, le système d'information « Prévention des Risques, Inspections, Signalements des Maltraitements en Etablissement » fait suite au lancement en 2002 du premier programme quinquennal d'inspection des ESMS et répond à la nécessité de disposer d'un système d'information adapté. Il est aujourd'hui l'un des outils majeurs de la gestion des plaintes mis à la disposition des services déconcentrés.

Conçu par la DGAS, PRISME constitue la base de données nationale relative aux contrôles des ESMS et aux signalements de situation de maltraitance. Il permet de collecter via les DDASS et DRASS les informations quantitatives et qualitatives relatives au phénomène de maltraitance en établissement, en particulier sur les facteurs de risque humains et environnementaux. L'enjeu au travers de ce système d'information est d'améliorer la connaissance de l'administration des maltraitements en institution et d'assurer une traçabilité et un meilleur suivi du nombre de cas de maltraitance. Du point de vue du ministère, PRISME est un outil statistique indispensable pour mettre en œuvre, piloter la politique nationale de prévention de maltraitance et en apprécier les évolutions. Du point de vue des services déconcentrés, le logiciel constitue à la fois un outil visant à permettre une meilleure connaissance des établissements qu'ils contrôlent et un appui technique et juridique de diffusion des bonnes pratiques en matière d'inspection, et de collecte des données.

Le système mis au point comporte deux volets. Le volet signalement des maltraitements « SIGNAL » collecte et exploite via les formulaires fiches de signalement, les données relatives à des situations de maltraitance ou de violence dans un établissement. Ce volet constitue l'instrument de transmission des informations relatives aux signalements collectés par les services déconcentrés à l'attention de l'administration centrale. Le volet inspections/contrôles « VIGIE » collecte et exploite via les formulaires fiche enquête administrative les données relatives aux inspections programmées et non programmées effectuées dans le secteur social et médico-social. « VIGIE » permet d'élaborer des tableaux de bord relatifs aux enquêtes effectuées et aux suites engendrées au niveau départemental et régional.

³¹ Rapport IGAS n°2005 179, page 23.

³² BLANC P., « Maltraitance envers les personnes handicapées : briser la loi du silence », 10 juin 2003.

³³ Commission d'enquête sur la maltraitance envers les personnes handicapées accueillies en institution et les moyens de la prévenir

PRISME est un logiciel de renseignement a posteriori. Les informations sont recueillies et saisies par les agents habilités des DDASS une fois le signalement traité ou l'inspection effectuée. Les agents habilités des DDASS et DRASS, de la DGAS, de la mission d'animation des fonctions d'inspection de l'IGAS ont seuls accès à la base de données renseignée. Seuls les établissements sociaux et médico-sociaux régis par le CASF et les USLD prenant en charge des personnes âgées dépendantes sont concernés par PRISME.

PRISME a cependant pu rencontrer et rencontre encore aujourd'hui certaines difficultés. Les premières difficultés sont d'ordre technique. Bien qu'opérationnel au second trimestre 2004, ni les DRASS ni les MRIICE n'avaient accès au logiciel en mai 2005. De la même manière les difficultés d'accès au logiciel via les codes d'identification ou les problèmes techniques de fonctionnement connus par l'application SIGNAL ont pu parasiter la mise en marche du système. La deuxième série de difficultés tient à l'appropriation du logiciel par les services. Les pratiques d'enregistrement sont très différentes d'un département à l'autre. Certaines directions saisissent toutes les situations au risque d'inscrire des éléments incomplets alors que d'autres directions n'enregistrent que les situations les plus complètes et les plus détaillées. De la pratique ressortent enfin des difficultés d'évaluation et de sélection des cas à l'entrée du logiciel.

Les formations récemment proposées par le ministère³⁴ ont eu pour but de pallier à ces difficultés concrètes. En parallèle, le Secrétariat d'Etat chargée des Aînés souhaite « *adapter le logiciel PRISME, aujourd'hui orienté essentiellement vers un système de 'reporting' au niveau central des données locales, pour en faire un véritable outil local de gestion des signalements, partagé entre l'Etat et les Conseil Généraux*³⁵ ».

1.3.3 Le Guide « Gestion administratives de plaintes – Guide des bonnes pratiques – Inspection par les DRASS et les DDASS » de janvier 2006

Outil impulsé par l'IGAS et publié par la MAFI en janvier 2006, le guide « Gestion administrative des plaintes – Guide des bonnes pratiques » est aujourd'hui l'élément incontournable de la gestion des plaintes pour les agents des DDASS et DRASS.

Elaboré à partir des constats et expériences de terrain, des pratiques et protocoles hétérogènes déjà existants avant 2006 dans certaines directions, le guide avance les principes majeurs, « *les bonnes pratiques* » devant présider le traitement administratif des plaintes par les services déconcentrés de l'Etat. Non dans un sens de prédétermination de l'organisation des services. Les directions départementales et régionales demeurent en effet libres de déterminer leur propre mode d'organisation et de fonctionnement au sujet du traitement des plaintes. Ce guide intervient davantage comme un support

³⁴ Formation PRISME septembre – octobre 2009.

³⁵ Discours du 2 décembre 2009 « Maltraitance des personnes âgées ».

méthodologique destiné à faciliter l'adaptation des processus de gestion des plaintes dans les DDASS et DRASS. Au travers de neuf fiches actions et de onze annexes, le guide avance des recommandations méthodologiques de recueil, de traitement et d'exploitation des plaintes dans la perspective d'améliorer la qualité de l'accueil et de la prise en charge des usagers. Ce support se présente au final comme un outil précieux invitant les services et les agents à percevoir les plaintes comme un nouvel instrument de connaissance du fonctionnement des établissements qu'ils contrôlent.

Sur le plan des recommandations, le guide identifie quatre étapes pour ce qui concerne le cheminement de la plainte en DDASS ou DRASS et y associe trois fonctions :

- l'enregistrement de la plainte qui appelle au préalable une fonction de centralisation des plaintes reçues,
- l'accusé réception qui notamment déclenche l'attribution de la plainte à un service instructeur,
- le traitement de la plainte qui nécessite la mise en place d'une fonction d'instruction des dossiers,
- l'archivage de la plainte.

La troisième et dernière fonction identifiée, la fonction de référent, appelle enfin la désignation au sein des services d'une personne ayant connaissance de l'organisation retenue pour le traitement des plaintes.

1.3.4 La « Charte régionale de gestion des plaintes des établissements de santé et médico-sociaux » en Aquitaine

Dans le sillage de la publication du guide de bonnes pratiques, la DRASS Aquitaine s'est à son tour emparée de la réflexion sur l'harmonisation de la gestion des plaintes au cours de l'année 2008 pour aboutir en mai 2009 à l'édiction d'une charte régionale et interdépartementale sur le sujet. Présenté au CTRI le 10 juin 2009, la « Charte régionale de gestion des plaintes des établissements de santé et médico-sociaux » décline pour le territoire aquitain les principes majeurs et bonnes pratiques de gestion administrative des plaintes énoncés par le guide IGAS de janvier 2006. Elle forme de ce point de vue le complément indispensable au guide « Gestion administrative des plaintes – Guide des bonnes pratiques » pour les services déconcentrés de la région Aquitaine. La spécificité du dispositif réside en la véritable appropriation de l'outil par la DRASS-A et la transposition dans le domaine sanitaire de principes initialement déterminés par le guide IGAS pour le seul champ social et médico-social.

Elaborée par un groupe de travail interdépartemental et mise en forme par la MRIICE, la charte s'inspire des quatre étapes et trois fonctions identifiées par l'outil de référence. Sur près de vingt pages, le document décline les principes généraux attendants

au traitement des plaintes et formule les organisations spécifiques retenues en ce qui concerne les plaintes relatives aux établissements médico-sociaux d'une part et les plaintes relatives aux établissements sanitaires d'autre part. La typologie des plaintes, les propositions de lettres type de réponse au plaignant ou bien encore les éléments d'accompagnement et de fonctionnement du dispositif y sont également présents. Le suivi du dispositif s'opère au moins une fois par an par une réunion instituée dans le cadre du réseau des centralisateurs/correspondants des cinq directions départementales³⁶ et de la DRASS, et par un bilan mensuel en CODIR.

Pour les plaintes relatives aux établissements médico-sociaux, la charte arrête l'organisation suivante : les DDASS forment le niveau de référence pour l'instruction des plaintes. La DRASS-A via la MRIICE anime, coordonne et pilote la politique régionale. Les DDASS ont ainsi pour mission d'accuser réception des plaintes directement transmises par l'utilisateur, d'initialiser les plaintes dans l'application informatique, d'instruire les plaintes, de répondre au plaignant après instruction, d'archiver les plaintes et d'éditer les tableaux de bords départementaux pour les commissions départementales des plaintes quand elles existent. La DRASS pour sa part accuse réception au plaignant et oriente la plainte vers la DDASS concernée, centralise les plaintes des établissements médico-sociaux et prépare les tableaux de bord pour l'analyse régionale des plaintes.

Pour les plaintes mettant en cause des établissements sanitaires, un partage de compétence est institué par la charte. Les plaintes concernant des établissements publics de santé sont traitées par les DDASS qui accusent réception, instruisent, archivent les plaintes, et répondent au plaignant après instruction. En ce qui concerne les établissements de santé privés, les plaintes sont instruites par la DRSM et ce quel que soit le régime d'affiliation (général, MSA, RSI). La DRSM est également chargée de répondre au plaignant après instruction et de clôturer les plaintes. L'ARH accuse réception des plaintes qu'elle reçoit et les oriente vers le service instructeur compétent. La DRASS via l'IRS et la MRIICE accuse réception des plaintes qu'elle reçoit et les oriente vers le service instructeur compétent, centralise l'ensemble des plaintes concernant les établissements sanitaires et édite les tableaux de bord régionaux.

Sous forme de conclusion, la charte énonce : « *qu'à terme et en mode ARS, ces modalités de fonctionnement pourraient être réinvesties dans l'organisation retenue alors dans le domaine de la qualité globale attendue par les usagers* ».

³⁶ DDASS de Dordogne, DDASS de Gironde, DDASS des Landes, DDASS de Lot-et-Garonne et DDASS des Pyrénées-Atlantiques.

Les directions départementales de la région ont à l'heure actuelle pris acte de l'ensemble de ces modalités d'organisation et de fonctionnement et concentrent une part de leur action à la déclinaison de ces principes au sein de leurs services.

1.3.5 Le correspondant maltraitance

Le « correspondant » ou « référent maltraitance » est chronologiquement la dernière composante instituée au sein de la « boîte à outils gestion des plaintes » mise à la disposition des services. Il est surtout l'outil créé dans le but d'assurer une bonne coordination entre les différents acteurs locaux de la politique de lutte contre la maltraitance. La création de cet outil en 2007 par le Plan de développement de la Bientraitance et de renforcement de la lutte contre la maltraitance s'appuie sur un double constat préalable. En premier lieu, l'absence de dispositif de référence clairement identifié au sein des services ne permettait pas de répondre aux situations de suspicion de maltraitance. Jusqu'alors de nombreux cas de maltraitance manquaient en effet d'être signalés ou pris en charge « *car les personnes qui les constataient ne savaient pas quoi faire ni où s'adresser*³⁷ ». Deuxième constat : les intervenants participant à la lutte contre la maltraitance agissaient de manière trop isolée, si bien qu'il manquait un lien entre les usagers, les services d'inspection, les directeurs d'établissements, les préfets, les présidents de conseils généraux. Emprunté à la sphère de l'enfance maltraitée et repris des expériences informelles antérieures mises en œuvre dans certaines DDASS, l'intronisation de cet outil constitue la réponse des pouvoirs publics aux attentes locales.

Le plan du 14 mars 2007 reprend au travers du septième axe « *désigner un correspondant maltraitance dans chaque DDASS* », les caractéristiques principales de la fonction telle qu'elle initialement pensée par le Dr Marie-Claude HOFNER³⁸. Le référent maltraitance est ainsi chargé de s'assurer de la cohérence des actions mises en œuvre sur le territoire local et notamment de conseiller et informer les personnes déclarant un cas de maltraitance (« *comme le professionnel en contact avec les enfants (usagers) qui assure le relais entre ses collègues (services) et le réseau spécialisé (administrations, associations*³⁹»). L'instruction ministérielle du 22 mars 2007 vise dans le détail le contenu de son action en matière de gestion des plaintes. Le référent assure ainsi le recueil des plaintes. Il met à jour et valide les données saisies dans le système d'information PRISME. Il suit les contrôles des établissements effectués dans le cadre du programme pluriannuel de lutte contre la maltraitance. Il assure enfin le suivi de la partie « signalement »

³⁷ Plan de développement de la Bientraitance et de renforcement de la lutte contre la maltraitance, page 21.

³⁸ Dr Marie-Claude HOFNER, Université de Lausanne, Suisse.

³⁹ Dr Marie-Claude HOFNER

http://www.jura.ch/acju/Departements/DSP/SSA/Documents/pdf/resume_referent_maltraitance.pdf

effectuée en DDASS (volet : traitement et transmission au niveau central des informations d'alerte et de veille issues des protocoles de signalement entre la DDASS et les établissements du département et volet: suivi de l'antenne départementale d'écoute).

Au 2 mai 2007⁴⁰ toutes les DDASS avaient pour obligation d'identifier en leur sein un référent maltraitance. Quand bien même cette présence, le constat relevé en 2005 par l'IGAS⁴¹ alors même que l'instrument n'existait que de manière informelle, reste d'actualité et pose la pleine question de la délimitation des fonctions du référent. Les conceptions de la fonction restent en effet variées et privilégient tantôt les actions sur les plaintes, tantôt les actions plus larges de lutte contre la maltraitance. L'identification expresse des référents au sein des services pose donc la question du contenu même des compétences de cet acteur.

⁴⁰ Plan de développement de la Bienveillance et de renforcement de la lutte contre la maltraitance, page 21.

⁴¹ Rapport IGAS n°2005 179, page 22 : « Le premier constat de la mission est que, sans investissement de la direction sur le rôle, les attributions du référent, leur définition est laissée à l'appréciation de la personne mandatée ».

2 La confrontation des outils de traitement administratif des plaintes à la réalité des services déconcentrés

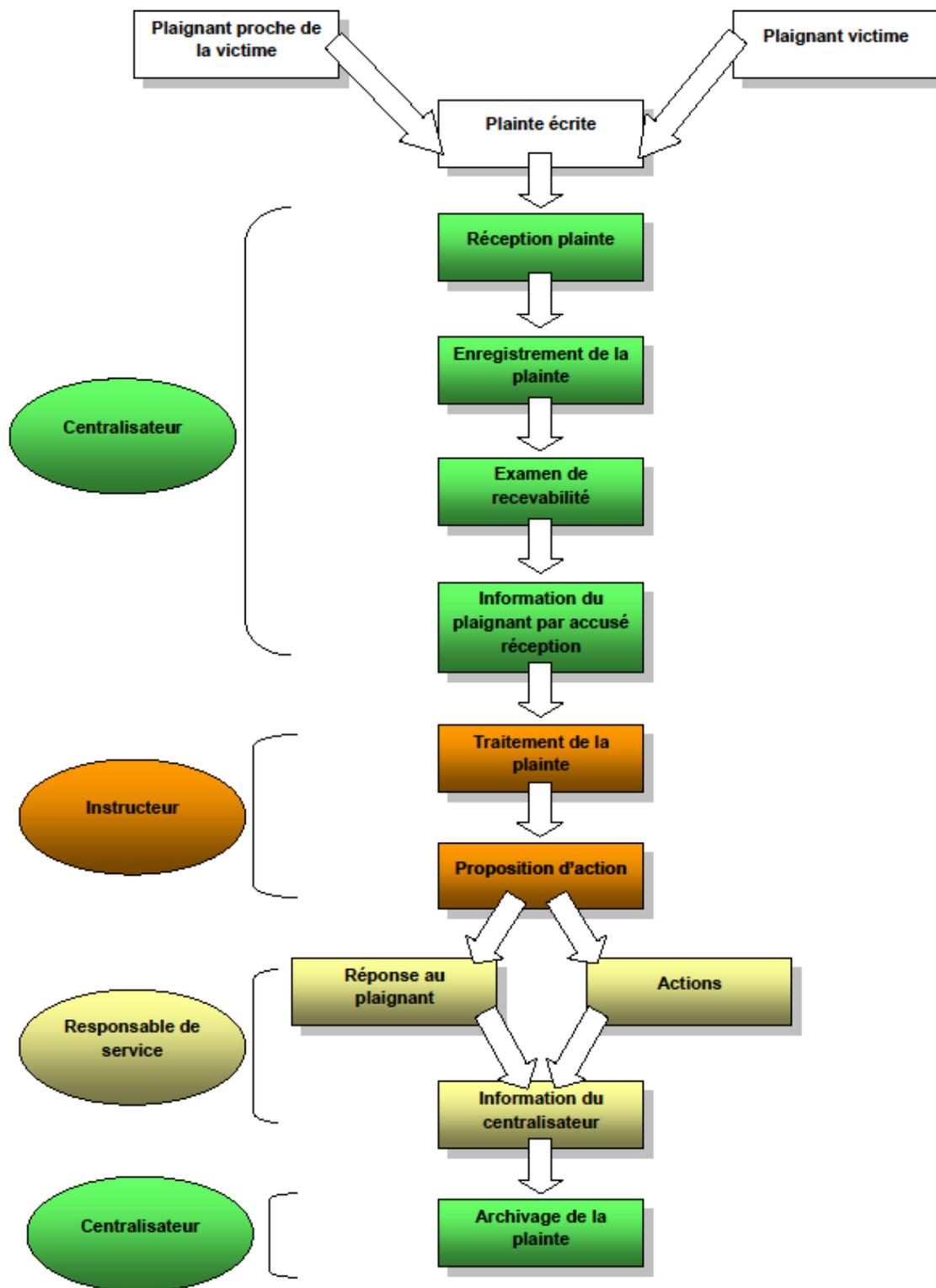
Le thème de la gestion administrative des plaintes est un thème émergent de la politique de lutte contre la maltraitance. Les plaintes posent cependant des questions concrètes dans les services s'agissant du recueil, du traitement et des suites à donner. Quel est le traitement à réserver à une plainte une fois celle-ci présente sur le bureau du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ? Cette question se révèle d'autant plus importante qu'elle mobilise dans les faits une part importante de subjectivité des agents en particulier lors de l'évaluation de plainte.

En réponse, le guide « Gestion administrative des plaintes » énonce un certain nombre de bonnes pratiques s'agissant du traitement des plaintes et propose la mise en place d'un schéma objectif de fonctionnement. La Charte aquitaine de gestion des plaintes des établissements de santé et des établissements médico-sociaux reprend à son compte ces propositions d'actions et érige un parcours de traitement des dossiers de plaintes. Reste que la DDASS 47 lieu de stage d'exercice professionnel, au même titre que chaque service déconcentré, vit dans le cadre d'organisations particulières, au rythme d'habitudes de fonctionnement fortement ancrées. De la confrontation des coutumes de travail aux schémas directeurs présentés dans les documents de référence jaillissent divers points clés de fonctionnement et de non fonctionnement qui vont être ici présentés.

2.1 Schéma directeur de fonctionnement

Le processus de gestion administrative des plaintes suit un déroulement logique partant de la réception et de l'enregistrement de la plainte jusqu'à son archivage. Le présent schéma retrace le fil conducteur d'un traitement plein et entier des courriers de plainte.

Dans la pratique, la composition des effectifs réels des services influe sur la répartition des rôles présentée. A titre d'exemple, en DDASS 47 l'instructeur et le responsable de service sont la même personne.



2.2 Les étapes de la gestion administrative des plaintes

La description des étapes mêle ici définition des termes, repères de mise en œuvre énoncés par le guide « Gestion administrative des plaintes – Guide des bonnes pratiques » et modalités actuellement en vigueur dans les services déconcentrés de l'administration sanitaire et sociale.

2.2.1 L'enregistrement de la plainte

Le document de référence en matière de gestion administrative des plaintes identifie l'enregistrement de la plainte comme la première étape du processus d'organisation et de travail. Au sens courant, l'enregistrement vise à « *consigner par écrit des données afin de les conserver*⁴² ». Partant d'une conception plus juridique, l'enregistrement vise l'inscription d'un droit, d'une requête ou d'un fait sur un registre. L'enregistrement renvoie au final et ce quelque soit l'angle de définition, à l'action principale de notification par écrit et de mémorisation des données transmises ou reçues.

En ce qui concerne les plaintes traitées en services déconcentrés, l'enregistrement n'échappe à cette idée fondatrice et recouvre deux composantes distinctes. Enregistrer une plainte en DDASS ou DRASS vise d'abord à assurer une traçabilité de chaque plainte notamment par la tenue d'un registre informatisé. La définition d'éléments caractéristiques participe de cette logique de traçabilité et permet de distinguer chaque plainte par :

- un code d'enregistrement propre à chaque plainte sur la base d'une codification définie et validée au sein de la DDASS ou de la DRASS. Le guide de l'IGAS ne préconise aucune forme de numérotation. En Lot-et-Garonne, la numérotation retient la formulation suivante :

« P-2009-47-007 »

P fait référence au dossier de plainte – **2009** fait référence à l'année de réception et d'enregistrement de la plainte – **47** renvoie à la numérotation départementale du département de Lot-et-Garonne – **007** identifie en fin la plainte comme la septième à compter du 1^{er} janvier de l'année de réception et d'enregistrement. Pour exemple, le code d'enregistrement ci-dessus correspond à la 7^{ème} Plainte enregistrée par la DDASS **47** au titre de l'année **2009**.

- les dates d'envoi de la plainte par le plaignant et de réception par la DDASS ou la DRASS ;

⁴² Dictionnaires Larousse en ligne - <http://www.larousse.fr/dictionnaires>

- l'identification de la structure concernée. Le nom, l'adresse postale et le numéro d'immatriculation de l'établissement (numéro FINESS) doivent figurer sur la page du registre des plaintes ;

- la provenance de la plainte (victime, proche de la victime) ;

- le motif de la plainte. Ce motif renvoie à la typologie des plaintes. Peuvent ainsi être expressément soulevés comme motif de la plainte : l'organisation générale de l'établissement, la qualité de la prise en charge et du suivi de l'usager, les conditions d'exercice des professionnels, les conditions matérielles d'hébergement, la gestion des ressources et des biens, l'information et les droits des usagers, les actes de maltraitance.

- la date d'envoi de l'accusé réception.

L'enregistrement des plaintes vise ensuite à consigner les différentes étapes du traitement donné à la plainte par les services internes de la DDASS ou de la DRASS. Cette deuxième facette de l'enregistrement impacte directement la tenue du registre informatisé. Cette dimension est bien prise en compte par le modèle de saisi de la DDASS 47 dans sa présentation actuelle. L'onglet principal « DOSSIER SORTI » du tableau de bord ci-dessous reproduit vise ainsi à identifier l'emplacement du dossier de plainte dans les services, une fois ses données initiales d'immatriculation enregistrées.

NUMERO	COMPETENCE	PLAIGNANT	MIS EN CAUSE	OBJET	DOSSIER SORTI			NOTES	SUITES
					PERSONNE	DATE SORTIE	DATE RETOUR		

Confronté au quotidien des services, l'enregistrement des avancés du dossier de plainte au travers de cet outil « DOSSIER SORTI – PERSONNE – DATE SORTIE – DATE RETOUR » nécessite l'organisation d'une transmission systématique des informations entre les services et des relances périodiques. Pour répondre à ce besoin devenu impératif, le guide de l'IGAS préconise l'identification au sein de chaque service déconcentré d'une fonction de centralisation des plaintes. Cette fonction permet de s'assurer que les plaintes transmises au service pour traitement font bien l'objet d'un retour. Elle répond ensuite au constat de terrain avancé jusque dans le guide de bonnes pratiques : « *Les plaintes arrivent en différents points de réception dans différents services*⁴³ ». Les institutions partenaires sont souvent les destinataires de plainte relevant de la compétence des DDASS et DRASS. Les ARH, les services des conseils généraux ou d'organismes de sécurité sociale réceptionnent fréquemment ces courriers de plaintes. La multiplicité des acteurs, évoquée en amont, et les difficultés d'identification des services compétents qui en découlent pour les usagers sont la principale cause de la

⁴³ Guide IGAS, page 8.

multiplication de ces points extérieurs de réception des plaintes. Ce phénomène de multiplication des points de réception des plaintes concerne également les services internes des DDASS et DRASS. En DDASS 47, la directrice départementale des affaires sanitaires et sociales, les inspecteurs en charge du contrôle administratif des établissements, les médecins inspecteurs de santé publique ou bien encore les agents administratifs connus des usagers comme agents des DDASS ou DRASS sont régulièrement destinataires de courriers de plainte. Pour ne pas perdre trace de cette information quelque soit son point de réception et sa destination dans les services, la centralisation des plaintes doit être effective. La DDASS de l'Essonne, pilote en matière de gestion de plaintes avec l'instauration du « Dispositif de surveillance et de contrôle des établissements et services pour personnes âgées et handicapés⁴⁴ », retient le principe de la centralisation unique par service. Pour le service médico-social, toute plainte est ainsi présentée devant une seule instance chargée de l'enregistrement de l'information, de sa diffusion et de son regroupement. Concrètement, la MDICE rattachée auprès du Directeur-Adjoint chargé du Pôle Social au sein de la DDASS assure cette fonction de secrétariat et de centralisation des plaintes ensuite présentées à la cellule technique de traitement du CDPLM. La DDASS de Haute-Garonne a repris ce principe de centralisation unique par service. Un agent du service « Personnes Agées/Personnes Handicapées, service partagé entre les cellules Personnes Agées, Enfance Inadaptée et Adultes Handicapés, centralise l'enregistrement des plaintes préalablement visées par l'inspecteur principal, chef de service, et l'inspecteur, responsable de la cellule concernée.

Pour la DDASS 47, la charte aquitaine de gestion des plaintes des établissements de santé et établissements médico-sociaux pose le principe d'une centralisation par direction ou par service. Le centralisateur a pour mission de s'assurer que toutes les plaintes lui sont systématiquement adressées, de les analyser, de les enregistrer et les orienter. La fonction peut être exercée par deux personnes, « *une chargée de l'analyse des plaintes, l'autre chargée de la saisie dans l'application* ». A l'épreuve des services de Lot-et-Garonne, le principe de la centralisation est acté depuis trois années. Un agent⁴⁵ du Pôle social et médico-social exerce les fonctions de centralisation pour les services sanitaires, sociaux et médico-sociaux et procède à l'enregistrement des plaintes.

Préalablement à l'enregistrement, les courriers de plainte sont transmis à l'agent centralisateur par la Direction qui vise la totalité du courrier reçu. Compte tenu du caractère sensible ou médical de certains plis, toutes les plaintes ne sont pas aujourd'hui enregistrées par le centralisateur. Certaines plaintes sont ainsi directement traitées par les services compétents sans enregistrement informatique préalable. De fait, des

⁴⁴ GUILLON F., « Dispositif de surveillance et de contrôle des établissements et services pour personnes âgées et handicapées en Essonne », IASS LA REVUE n°59, mars 2009, page 19.

⁴⁵ Agent de catégorie C.

difficultés d'identification de ces plaintes se produisent une fois la plainte traitée par le service et retournée à l'agent centralisateur. Ces difficultés s'ajoutent à celles attendant aux relances périodiques et à l'enregistrement des avancés données aux dossiers régulièrement enregistrés et transmis aux services pour traitement. Au final, ces difficultés d'enregistrement grippent à la base l'organisation de travail concernant la gestion des plaintes.

2.2.2 L'accusé réception

Par définition, l'accusé réception permet de certifier la réception d'un message, d'un courrier ou d'une demande. Plus qu'une simple faculté, l'accusé réception fait peser sur l'administration une véritable obligation d'information de l'utilisateur quant à la réception de sa demande. L'article 19 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration pose cette obligation : « *toute demande adressée à une autorité administrative fait l'objet d'un accusé réception* ». Constituant une demande adressée aux services déconcentrés matérialisée par un écrit, la plainte n'échappe pas à la règle. En conséquence, toute plainte reçue en DDASS ou en DRASS doit faire l'objet d'un accusé réception. La Charte Marianne « Pour un meilleur accueil dans les services de l'Etat » du 3 janvier 2005 fixe un délai maximal de deux mois aux services déconcentrés pour délivrer aux courriers postaux des usagers un accusé réception indiquant le délai dans lequel sera donnée une réponse, ainsi que le nom de la personne chargée du dossier.

L'étape de l'accusé réception se présente comme une étape fondamentale dans le fil conducteur du traitement de la plainte. Elle ouvre en effet un premier temps d'analyse sur le contenu de la plainte et interroge l'agent centralisateur sur les conditions de recevabilité de la plainte au regard de l'autorité compétente. Selon l'établissement ou le service mis en cause, la plainte peut relever de la « compétence exclusive des DDASS ou DRASS », « d'une compétence partagée » ou bien encore se situer « hors compétence DDASS/DRASS ».

Si cet examen de recevabilité de la plainte n'impacte pas la forme de l'accusé réception – l'accusé réception sera signé par le directeur de la DDASS ou de la DRASS quelque soit l'hypothèse -, il en modifie au final le contenu même transmis au plaignant. Le fond de l'accusé réception est donc à géométrie variable selon que la plainte mobilise une des trois hypothèses de compétence. Le document de référence des bonnes pratiques initié par l'IGAS propose un modèle type d'accusé réception pour les trois

situations⁴⁶ dans lequel figure les éléments caractéristiques de la plainte : date, numéro d'enregistrement, coordonnées du service instructeur.

La DDASS 47 a repris à son compte les propositions de lettres types d'accusé réception formulées par le guide de janvier 2006. La trame type est à disposition de l'agent centralisateur dans un fichier informatique « Lettres-types ». Chaque accusé réception délivrée par la DDASS 47 notifie ainsi bien la date et les coordonnées du service instructeur de la plainte sous la formule suivante : « *J'accuse réception de votre courrier reçu le X (...). Je vous informe que votre dossier est en cours d'instruction par le service Y de la Direction Départementale des affaires sanitaires et sociales pour suite à donner* ». Le contenu de l'accusé réception, adapté à la situation présentée dans le courrier initial de plainte, reprend de plus la classification des motifs de la plainte : « *J'accuse réception de votre courrier reçu le X faisant état de négligence de la part de la direction dans ... ex : la prise en charge des résidents de la structure* ». Mais le numéro d'enregistrement de la plainte ne figure pas systématiquement dans ces courriers. A terme, cette omission pose au centralisateur de nouvelles difficultés pour le suivi.

L'envoi de l'accusé réception ouvre ensuite un deuxième temps pour le centralisateur des plaintes. Le temps de la transmission de la plainte pour instruction au service compétent de la DDASS/DRASS ou à l'institution compétente en cas de plainte « hors compétence ». A ce stade, l'obligation d'enregistrement préalable de la plainte prend tout son sens. Quelque soit l'hypothèse de compétence, l'enregistrement garantit en effet à l'agent centralisateur la mémorisation des dossiers et une identification plus rapide et plus aisée de leur positionnement géographique. Le guide des bonnes pratiques définit plusieurs modalités de transmission de la plainte pour instruction⁴⁷ :

- En cas de plainte de compétence exclusive DDASS ou DRASS, le guide propose une transmission de la plainte par délivrance d'une copie de la plainte au service instructeur.

- En cas de plainte de compétence partagée, transmission de la plainte par délivrance d'une copie de la plainte au service instructeur en interne et envoi d'une copie de la plainte aux institutions partenaires.

- En ce qui concerne les plaintes hors compétence DDASS ou DRASS, la transmission se fait par envoi de l'original de la plainte à l'institution compétente.

Au nom de la DDASS 47, l'agent centralisateur accompagne systématiquement la transmission de la plainte d'un courrier d'explication selon le modèle proposé par l'IGAS :

⁴⁶ Cf. Annexes 2,3 et 4.

⁴⁷ Cf. Annexes 6,7 et 8.

- « *Mon attention a été appelé par X (identification du plaignant) par courrier du ... L'objet de cette correspondance relevant également de votre compétence, je vous la transmets pour suite à donner. Au sein de ma direction, le service en charge de l'instruction de cette plainte est ...* », en cas de compétence partagée.

- « *Mon attention a été appelé par X (identification du plaignant) par courrier du ... L'objet relevant de votre compétence, je vous la transmets pour suites à donner* », en cas de plainte hors compétence.

2.2.3 Le traitement de la plainte par le service instructeur

L'identification du service instructeur compétent au regard de la nature de la plainte transmise par le centralisateur pose la question de son traitement effectif. Les services déconcentrés ne peuvent naturellement pas laisser la plainte d'un usager sans réponse. A ce stade, quel traitement donné à la plainte? La loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 ouvre une piste de réflexion. Toute plainte évoquant une situation de maltraitance ou de violence doit faire l'objet d'une enquête administrative ayant pour but de s'assurer que les actes de maltraitance ne sont pas la conséquence d'un dysfonctionnement de l'établissement. La réalisation de ces investigations contradictoires qui constitue la phase de traitement de la plainte peut s'effectuer selon trois modalités : traitement par transmission de la plainte à la structure mise en cause, traitement sur pièces ou traitement par inspection sur place.

Cette partie envisage le déroulement d'une plainte non-urgente. En cas de présomption de situation grave et urgente, le traitement passe par la mise en place d'une mission d'inspection DDASS ou conjointe avec les services du Conseil général.

2.2.3.1. Choix du traitement à donner

Dans la logique de préconisation qui est la sienne, le guide de gestion administrative des plaintes offre une hypothèse de travail. Le traitement s'effectue en fonction de l'analyse du contenu de la plainte par le service instructeur. Selon la structuration de la direction départementale, le responsable du service, de la cellule ou du pôle instructeur détermine le traitement à donner à la plainte.

En DDASS 47 l'IASS est responsable de service et instructeur mais ne décide pas seul de l'issue du dossier. Une plainte mettant en cause un EHPAD mobilise les IASS responsables du service « Personnes Agées » et l'Inspecteur Principal, responsable du pôle Social et Médico-Social. La Direction qui centralise à la source l'ensemble du courrier de la DDASS 47 est déjà informée de la situation, préalablement à son enregistrement informatique. Le traitement à réserver à la plainte est débattu en CODIR restreint ou élargi, puis en réunions de service avec les agents du secteur concerné. Au cours de ces

réunions, l'IASS peut s'adjoindre les compétences professionnelles des MISP, ISP ou techniciens sanitaires lorsque le dossier à traiter le requiert.

Ce mode de fonctionnement n'est cependant pas commun à tous les services déconcentrés. D'autres mécanismes sont aujourd'hui en place et s'appuient sur les dispositifs départementaux coordonnés de prévention et de lutte contre les maltraitances créés par la circulaire du 3 mai 2002. Cette organisation de travail fait de la cellule interinstitutionnelle de traitement et de suivi des signalements, formation restreinte et technique du CDPLM, une véritable commission des plaintes en charge de l'examen sur le fond des dossiers. En Essonne, le DISCEPAH retient ce principe de fonctionnement. Composée principalement d'agents responsables au sein de la DDASS 91 de l'inspection, du contrôle et de l'évaluation et d'agents responsables de la qualité des établissements (conventionnement et inspection) pour le compte du Conseil général, la cellule technique de fonctionnement réunie mensuellement détermine les suites à donner aux plaintes centralisées par le secrétariat. L'appropriation de la cellule technique comme outil de gestion des plaintes dynamise le CDPLM, au mieux inactif au pire inexistant dans les autres départements. Surtout, elle est le lieu de partage d'informations complémentaires et approfondies entre les deux principaux acteurs réceptacles de plaintes dans le champ social et médico-social : la DDASS et le Conseil général. Sur cette base, l'ensemble des acteurs élabore une fiche technique pour chaque établissement et fixe le traitement futur des dossiers de plaintes : classement, courrier à l'établissement, inspection, inspection de suivi.

2.2.3.2. Modes opératoires de traitement

a) Traitement par transmission à la structure mise en cause

Le traitement par transmission à la structure s'opère lorsque le contenu de la plainte ne justifie pas l'exercice en première intention des compétences de contrôle de la DDASS ou de la DRASS. Il n'est en conséquence pas applicable lorsque le courrier de plainte témoigne de faits, de dysfonctionnements mettant en cause l'état de santé, la sécurité sanitaire ou l'intégrité des usagers. Ici, le service instructeur ne mène pas d'investigations mais demande au directeur de l'établissement concerné de répondre au plaignant dans un délai fixé.

A l'issue du traitement par transmission, le guide des bonnes pratiques recommande au service instructeur de la DDASS d'analyser la réponse formulée par la structure et de communiquer les éléments du dossier au centralisateur pour mise à jour du tableau de bord.

Cette modalité de traitement est quasi-inactive, voire inexistante en DDASS 47.

b) Traitement sur pièces

Le traitement sur pièces s'opère lorsqu'une instruction sur dossier est jugée suffisante. A titre d'exemple, la plainte initiale ne révèle pas l'existence de dysfonctionnements graves de l'établissement ou bien les dysfonctionnements relatés ne menacent pas la santé, la sécurité et le bien-être des personnes accueillies. L'objectif au travers du traitement sur pièces est d'obtenir du directeur de la structure les explications écrites ainsi que les pièces justificatives nécessaires à l'instruction de la plainte. Ici, le service instructeur juge ne pas détenir les informations suffisantes pour vérifier l'exactitude matérielle des faits soulevés par le courrier de plainte et sollicite une demande d'explication auprès de l'établissement. De manière concrète, l'instruction née de la confrontation du courrier initial de plainte à la réponse formulée par le mis en cause.

Le document de référence des services identifie plusieurs temps dans le traitement sur pièces. Premier temps, la Direction départementale adresse un courrier au directeur de la structure éventuellement accompagné d'une copie de la plainte. Ce courrier mentionne les éléments essentiels de la plainte et demande, sous condition de délai, la présentation d'explications écrites et de pièces justificatives. Dans un deuxième temps et sur la base des éléments fournis par la structure, la Direction départementale via le service instructeur propose le déclenchement d'une inspection sur place si les éléments fournis sont jugés graves ou peu convaincants. Dans le cas de la DDASS 91 et du dispositif DISCEPAH, cette proposition est formulée par la déclinaison technique du CDPLM. Le dernier temps consiste en l'envoi d'une réponse définitive au plaignant et la communication au centralisateur des plaintes des éléments du dossier à consigner sur le tableau de bord.

Pour ce qui concerne les services de la DDASS 47, un traitement sur pièces est systématiquement opéré quelque soit le motif de la plainte initialement avancé. Plus précisément, l'agent centralisateur des plaintes transmet systématiquement au directeur de l'établissement mis en cause un courrier de demande d'explication simultanément à l'envoi de l'accusé réception au plaignant. Sur le fond, la demande d'explication mentionne les éléments essentiels de la plainte initiale et fixe le délai maximal de réponse à quinze jours. L'agent centralisateur adapte la demande de pièces justificatives à la situation présentée par la plainte. A titre d'exemple, un rapport sur la prise en charge des résidents (nombre de douches, aide aux repas par exemple), un rapport sur les relations existantes entre l'établissement, les résidents et les familles ou le tableau des couvertures nocturnes de l'établissement peuvent être demandés.

c) *Traitement par inspection*

L'instruction de la plainte nécessite ici la conduite d'investigations approfondies de terrain visant à vérifier la réalité des faits dénoncés et à évaluer leurs éventuelles conséquences. Le traitement de la plainte se fait par un déplacement sur place du service instructeur. L'article L.313-13 du CASF pose l'inspection comme moyen de contrôle offert aux agents de l'Etat pour apprécier l'état de santé, la sécurité, l'intégrité ou le bien-être physique ou morale des personnes accueillies en établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Dans ce cadre, la plainte est directement à la source de l'inspection. La conduite d'une inspection constitue une modalité directe de traitement de la plainte lorsque son contenu :

- dénonce des faits particulièrement graves mettant en péril la santé et la sécurité sanitaire des personnes accueillies
- dénonce des faits menaçant la santé, la sécurité, le bien-être physique ou morale des personnes accueillies.

L'inspection peut également constituer la suite logique d'un premier traitement opéré par voie de transmission ou sur pièces et jugé peut convaincant. Elle intervient alors comme modalité ultime de traitement déclenchée à partir de la prise en compte des motifs de plainte, des éléments de faits, des réponses systématiques des directeurs et des données administratives, budgétaires et techniques de l'établissement. La plainte est indirectement à la source de l'inspection.

En DDASS 47, deux principes président au traitement des plaintes par inspection. Toute plainte reçue et pour laquelle la DDASS est compétente (compétence exclusive ou compétence partagée) entraîne la conduite d'une inspection au sein de l'établissement mis en cause. Préalablement, une demande d'explication, première composante du traitement sur pièces, est systématiquement envoyée au mis en cause. Le traitement s'effectue au final en partie sur pièces, en partie par inspection.

Le deuxième principe est communément partagé avec l'ensemble des services déconcentrés de l'administration sanitaire et sociale. La totalité des inspections faisant suite à plainte ont un caractère inopiné. Le principe se fonde sur l'essence même de la conduite d'un traitement de la plainte par inspection. La plainte dénonce un dysfonctionnement, une mauvaise pratique, un mauvais traitement dit survenu dans une structure. Une inspection programmée informant l'établissement mis en cause de la conduite prochaine d'une inspection perdrait le sens de la démarche poursuivie : constater au moyen d'une visite la véracité des motifs de faits avancés par le plaignant et leurs éventuelles conséquences.

Le champ d'investigation est fixé par le commanditaire dans la lettre de mission. La mission d'inspection peut concentrer ses recherches en rapport avec les faits dénoncés dans la plainte. Le plus fréquemment, les inspections commanditées ont un champ plus large, non limité, aux seuls faits exposés par la plainte. Ceci notamment lorsque l'établissement a fait l'objet d'autres signaux d'alerte (autres plaintes, signalements...). La plainte initiale devient l'un des fondements d'une enquête de terrain plus générale (analyse de l'ensemble de l'organisation, du fonctionnement des établissements ainsi que la prise en charge des usagers accueillis) et déclenche les mécanismes ultérieurs à l'inspection : rédaction d'un rapport d'inspection, préconisations, échanges contradictoires, mesures correctives et injonctions.

Au même titre que le traitement par transmission ou sur pièces, la plainte soulève une situation de fait particulière et requiert l'envoi d'une réponse au plaignant quant à l'avancée de sa demande et la communication au centralisateur des tous les éléments du dossier pour mise à jour des tableaux de bord et archivage.

2.2.4 La réponse au plaignant

La Charte Marianne fait de la réponse au plaignant une obligation pour l'administration. La réponse au plaignant se différencie d'une autre obligation préalable : l'envoi d'un accusé réception. L'accusé réception accuse au plaignant la bonne réception de son courrier par l'administration. La réponse au plaignant l'informe du traitement qu'il a été donné à son courrier de plainte. Elle est donc postérieure à l'option d'instruction arrêtée par le service déconcentré. L'information délivrée au plaignant est fonction de cette option : classement de la plainte, traitement par transmission à la structure mise en cause, traitement sur pièces, traitement par inspection. Au cas de traitement sur pièces ou par inspection, la réponse peut également informer le plaignant des éléments de fait constatés pendant l'instruction et des mesures correctives proposées à l'établissement mis en cause.

Quelque soit son contenu, la réponse est toujours signée par le directeur de la DDASS ou de la DRASS. Selon l'organisation de travail arrêtée pour la gestion des plaintes, le service instructeur ou le centralisateur des plaintes rédige la réponse au plaignant. En DDASS 47, l'agent centralisateur rédige la réponse au plaignant. Cette formule est la plus adaptée eut égard à la tenue du registre informatisé et du tableau de bord auquel il a seul accès. Mais elle appelle la mise en œuvre de remontées d'informations de la part des services instructeur.

2.2.5 L'archivage de la plainte

2.2.5.1. L'archivage, dernière étape de la gestion des plaintes...

Au regard du schéma théorique de fonctionnement, l'archivage de la plainte forme la dernière étape de la gestion administrative des plaintes. Action consistant en la localisation en un même point des documents retraçant le traitement donné à un dossier, l'archivage est une étape fondamentale du processus.

A l'épreuve de la pratique, les dossiers de plainte sont souvent constitués d'un nombre important de documents originaux et de copies. A l'épaisseur s'ajoutent les problèmes liés aux échanges de dossiers et pièces. Les navettes administratives réalisées entre les services et institutions intervenant dans le traitement de la plainte (Direction, bureau centralisateur, service instructeur, institutions partenaires...) conjuguées aux absences temporaires de personnes peuvent favoriser l'éparpillement des dossiers, la perte de pièces justificatives... En réponse, l'archivage qui suppose la conservation de toutes les pièces originales de chaque dossier de plainte doit permettre un accès rapide aux données clés.

Le guide de Gestion administrative des plaintes préconise d'identifier le centralisateur des plaintes comme l'agent en charge de l'archivage des dossiers de plainte. En DDASS 47, c'est bien le centralisateur des plaintes qui archive les dossiers. Cette identification procède de la pure logique de fonctionnement. Le centralisateur des plaintes est en effet au commencement du dispositif interne à la DDASS. L'enregistrement et la transmission au service instructeur passe par lui seul. Il met à jour le registre informatisé et le tableau de bord des plaintes. La clôture du dossier doit passer par ce même agent de manière à boucler la boucle ouverte par chaque plainte et offrir un archivage complet et cohérent.

Sur le contenu, un dossier de plainte est dit archivé lorsque sont regroupés en un même lieu sécurisé :

- le courrier du plaignant,
- le courrier accusant réception de la plainte,
- les courriers de demande d'explications et de pièces justificatives au directeur de la structure,
- la réponse écrite du directeur de la structure et les pièces justificatives,
- le courrier de réponse au plaignant,
- toute pièce concernant l'instruction.

Au travers de sa structuration, l'archivage doit permettre de retrouver à tout moment le traitement donné à chaque plainte par le service déconcentré suivant le processus logique de la gestion d'une plainte.

2.2.5.2 ...qui nécessite la mise en place d'un mécanisme préalable de suivi des informations et d'une coordination

Le raisonnement part ici d'un constat. De la réception du courrier à l'archivage, la plainte franchit au minimum six étapes de traitement lesquelles ont généré différents documents de travail, courriers, copies de courriers... Dans un premier temps, le déroulement logique de la plainte pose donc de par lui-même déjà des obstacles logistiques. A ces obstacles inhérents au processus viennent s'ajouter en pratique des difficultés liées à la multiplication des acteurs et interlocuteurs prenant part à la gestion effective des plaintes : agent réceptionnant le courrier initial de plainte, responsable du service interne ou représentant de l'institution extérieure réceptionnant le courrier initial de plainte, directeur départemental, agent centralisateur des plaintes, responsable et agents du service instructeur, agents des services internes sollicités pour compétences particulière, directeur d'établissement en cas de transmission à la structure.

En DDASS 47, ces difficultés sont d'autant plus importantes qu'en interne aucun dispositif institutionnel ne permet de lier ces différentes personnalités. La transmission de la plainte par le centralisateur à destination d'un service pour instruction est effective. La transmission retour l'est beaucoup moins. La question de la hiérarchie administrative est en partie la source du problème. Compte tenu de son statut, l'agent centralisateur ne se considère pas légitime pour demander aux chefs de service l'avancement de leur instruction et la communication des données de suivi. La réalisation du suivi repose en pratique sur l'initiative des agents en charge des instructions de dossiers qui prennent conscience de faciliter le travail du centralisateur en opérant une remontée d'informations régulière. Du fait du cumul de tâches des agents, des absences temporaires, l'initiative en pratique est rapidement mise à mal. Seuls les CODIR hebdomadaires et mensuels permettent d'établir un suivi. CODIR auxquels participe à l'heure actuelle les responsables de service instructeur mais pas le centralisateur des plaintes.

A destination de l'extérieur le constat est identique voire pire. Au meilleur des cas c'est-à-dire en cas de compétence partagée DDASS/Conseil général, l'absence totale de suivi est palliée par la coutume de la réunion mensuelle, processus instauré à l'initiative personnelle des inspecteurs de la DDASS et des attachés territoriaux de la DDVS. Mais l'agent centralisateur de la DDASS en charge d'établir le suivi n'y prend pas part. Au pire des cas c'est-à-dire vis-à-vis des services où le palliatif de la réunion périodique n'existe pas, le suivi est tout simplement impossible.

Des dispositifs départementaux coordonnés de prévention et de lutte contre la maltraitance actifs permettent pourtant d'établir le suivi régulier des documents propres à chaque dossier de plainte et d'impulser la politique départementale. La formule du DISCEPAH mise en œuvre en Essonne le démontre. La MDICE de la DDASS 91

centralise les plaintes et assure le secrétariat de la cellule technique à laquelle elle participe. Cellule technique qui analyse chaque plainte, décide collégalement de l'action initiale à entreprendre, en suit les effets, et valide le renforcement des premières actions jugées peu convaincantes. Une remontée d'information auprès du centralisateur est donc systématique après réalisation de chaque étape majeure du processus de gestion. En perspective, la mise en œuvre de ce suivi facilite la rédaction des bilans annuels d'inspection, outil majeur pour la définition des priorités départementales par le CDPLM.

Ce CDPLM est aujourd'hui inactif en Lot-et-Garonne et ne permet pas de coordonner institutionnellement les services de la DDASS avec les services du Conseil Général et les services du Procureur de la République par exemple.

3 PISTES DE REFLEXION ET PROPOSITIONS D’ACTION

Au vu des éléments diagnostiqués, les propositions d’action de l’élève-inspecteur s’articulent autour de deux axes : propositions attenantes au département de Lot-et-Garonne et propositions d’ordre plus général sur les outils de la gestion administrative des plaintes.

3.1 Propositions relatives au département de Lot-et-Garonne

3.1.1 Mise en place d’un protocole de gestion administrative des plaintes en DDASS 47

Quelque qu’il soit, un protocole nécessite une répartition des rôles des agents chargés de le mettre en œuvre. Pour la DDASS 47, la mise en place d’un protocole de gestion administrative appelle au préalable l’installation d’outils complémentaires et l’identification ou la confirmation des compétences de certains agents.

3.1.1.1. Identification préalable du centralisateur des plaintes

Ce point ne pose pas de difficultés particulières. Un agent centralisateur des plaintes est en effet déjà en place dans les services de la DDASS 47 et identifié comme tel. La préconisation s’oriente donc ici non en le sens d’une nouvelle identification mais davantage dans une démarche de rappel de la présence et surtout des compétences de l’agent centralisateur. La confirmation du rôle et des prérogatives de l’agent centralisateur passe par la diffusion à l’ensemble des services d’une note interne d’organisation clarifiant le champ de compétence du centralisateur :

- centralisation de l’ensemble des plaintes par transmission directe de la Direction,
- délivrance d’un numéro d’identification de la plainte et enregistrement des caractéristiques (date de réception de la plainte, structure mise en cause)
- rédaction et envoi du courrier d’accusé réception au plaignant,
- rédaction et envoi du courrier de demande d’explication à la structure mise en cause,
- transmission du dossier de plainte au service instructeur,
- archivage des dossiers de plainte,
- mise à jour des éléments de suivi (PRISME et tableau interne de suivi).

3.1.1.2. Reconfiguration du tableau de bord

NUMERO	COMPETENCE	PLAIGNANT	MIS EN CAUSE	OBJET	DOSSIER SORTI			NOTES	SUITES
					PERSONNE	DATE SORTIE	DATE RETOUR		

Sous sa forme actuelle reproduite ci-dessus, le tableau de bord ne permet pas de suivre chronologiquement le fil conducteur de chaque plainte de sa réception à son archivage. Il omet de prendre en compte certains éléments majeurs tels date d'accusé réception, ou date de réponse au plaignant. En conséquence, le suivi s'en trouve d'autant plus difficile.

La configuration préconisée se fonde sur le canevas de la fiche de suivi type proposée par le guide IGAS et enregistre toutes les étapes de traitement de la plainte.

CODE OU NUMERO D'ENREGISTREMENT	DATE RECEPTION DE LA PLAINTE	PLAIGNANT	STRUCTURE MISE EN CAUSE	DATE ACCUSE RECEPTION

...	MOTIF DE LA PLAINTE	COMPETENCE	SERVICE INSTRUCTEUR	DEMANDE D'EXPLICATION AU MIS EN CAUSE		...
				DATE DE LA DEMANDE	DATE REPOSE DE LA STRCTURE	

.....	TRAITEMENT/ SUITES DONNEES			DATE REPOSE AU PLAIGNANT	DATE D'ARCHIVAGE
	DATE INSPECTION	DATE RAPPORT D'INSEPECTION	SUITES		

La première partie du tableau de bord correspond au socle d'enregistrement de la plainte qui doit être effectué systématiquement quelque soit à postériori l'autorité identifiée comme compétente pour instruire. Les onglets suivants du tableau permettre de suivre la plainte au fur et à mesure du traitement qui lui est donné.

3.1.2 Création d'un comité interne de suivi des plaintes

Une grande partie des difficultés actuelles dans la gestion de la DDASS 47 des plaintes tiennent en l'absence de suivi institutionnalisé des dossiers. Le suivi de l'avancement des dossiers, les remontées d'informations nécessaires au remplissage des outils de pilotage (tableaux de bord et PRISME) reposent aujourd'hui sur l'initiative personnelle des agents responsables de l'instruction. L'absence de dispositif interne porte préjudice à un suivi clair, chronologique et complet.

Dans la perspective d'installation d'un protocole de gestion des plaintes, la création en interne d'un comité de suivi des plaintes est une condition sine qua none. A une fréquence déterminée (le caractère bimensuel semble le plus opportun), ce comité ouvre un espace d'échange entre les agents sur l'avancée réelle de chaque dossier. Il n'intervient cependant pas comme une cellule de sélection et de traitement des courriers initiaux de plainte. La définition des suites à donner en termes de contrôle et d'inspection demeure de la compétence du service instructeur sous la responsabilité de la Direction. Ce comité n'intervient qu'au titre du suivi et permet de suivre en instantané le cours des dossiers et de cibler par un point d'étape le traitement de chaque situation. Il devient un outil complémentaire au tableau de bord des plaintes et permet au centralisateur des plaintes de mettre à jour les données.

La mission du comité interne de suivi impacte sa composition :

- le centralisateur des plaintes. Sa présence permet de pallier les difficultés actuelles d'échanges avec les instructeurs et de tenir à jour les outils de gestion.
- les responsables des services instructeurs. Ils informent des avancées des instructions (contenu des courriers d'explications des mis en cause, date d'inspection, avancement des suites d'inspection...) et communiquent sur le contenu de la réponse à formuler au plaignant.
- la Direction ou son représentant.

3.1.3 Proposition de protocole interne à la DDASS 47

PROTOCOLE INTERNE DE GESTION ADMINISTRATIVE DES PLAINTES relatives à des faits de maltraitance survenus dans les établissements sociaux, médico-sociaux, les lieux de vie et d'accueil

Afin de prévenir la maltraitance, il est indispensable de faciliter la détection précoce des situations à risque.

A ce titre, les autorités administratives doivent mettre en place un traitement efficient des courriers de plainte dénonçant des faits de maltraitance intervenus dans les établissements sociaux, médico-sociaux, les lieux de vie et d'accueil du département de Lot-et-Garonne.

Le présent protocole interne de gestion administrative des plaintes s'applique aux services de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales de Lot-et-Garonne.

I- NATURE DES ELEMENTS A SIGNALER

La nature des éléments à signaler reprend la classification de la Charte aquitaine de gestion des plaintes.

- Concernant la santé et la prise en charge des personnes accueillies sont visés de manière non limitative :
 - les situations de maltraitance ayant une conséquence directe sur la santé et la sécurité, qu'elles aient été produites au sein de la structure ou à l'occasion des activités développées par la structure extérieure. Ces situations recouvrent notamment les violences physiques, les violences sexuelles, les violences psychologiques, affectives, morales, les négligences graves, les maltraitements médicaux ou médicamenteux, les maltraitements civiques.
 - les conditions matérielles défectueuses altérant la qualité de la prise en charge et notamment la qualité et horaires des repas, le non respect de l'intimité.
 - l'absence/les défauts de suivi et d'accompagnement dans la prise en charge : absence/défauts de contrat de séjour, absence/défauts de projet individualisé, absence/défauts de projet de préparation à la sortie, absence/défauts de suivi social, éducatif, d'animation.
- Concernant la sécurité sont visés notamment :
 - les atteintes graves aux biens des personnes (vols récurrents, destructions...)
 - la gestion défectueuse par la structure des ressources et des biens des personnes
 - la qualité des soins et les entraves aux soins
- Sont par ailleurs visés les événements relatifs au fonctionnement de la structure :
 - la vacance/ le turn-over excessif sur les postes d'encadrement (direction, cadres administratifs et de santé)
 - l'absence/les défauts d'organisation de travail lisible (plannings...)
 - l'absence/les défauts de modalités d'accueil (procédure d'admission – préparation – refus d'admission)
 - les problématiques attenantes aux compétences des professionnels (qualifications, savoir-faire, comportement professionnel...)
 - les défaillances techniques et matérielles entraînant un risque pour la santé et la sécurité des personnes : capacité d'accueil, sécurité-vétusté-accessibilité-hygiène-adaptation des locaux et équipements...)
- Dans tous les cas, les situations susceptibles d'être médiatisées.

II- CIRCUIT DESCRIPTIF DE LA GESTION DES PLAINTES

Etape 1 : Réception de la plainte

OBJET	Réception, ouverture et première lecture du courrier de plainte
QUI	La Direction départementale En cas de réception d'un courrier de plainte par un service de la DDASS 47 autre que la Direction, le responsable du service qui a reçu la plainte transmet le courrier à la Direction
MODALITES DE MISE EN OEUVRE	1- Ouverture du courrier de plainte par la Direction 2- Lecture du courrier de plainte par la Direction 3- Transmission directe du courrier à M/Mme ..., centralisateur des plaintes de la DDASS 47 pour enregistrement

Etape 2 : Enregistrement de la plainte

OBJET	Attribution d'un numéro d'enregistrement et enregistrement des données caractéristiques de la plainte
QUI	Le centralisateur des plaintes uniquement
MODALITES DE MISE EN OEUVRE	Enregistrement de la plainte sur une fiche de suivi informatique selon la trame placée en annexe 1 du protocole : <ul style="list-style-type: none">- code d'enregistrement : P – année de réception – 47 (numéro départemental du Lot-et-Garonne – ordre chronologique de réception- date de réception de la plainte- nom du plaignant- établissement mis en cause

Etape 3 : Accusé réception au plaignant et demande d'explications au mis en cause

Etape 3.1 : Envoi systématique de l'accusé réception

OBJET	Information du plaignant de la bonne réception par la DDASS du courrier de plainte
QUI	Le centralisateur des plaintes uniquement
MODALITES DE MISE EN OEUVRE	<p>1- Rédaction de l'accusé réception :</p> <p>1a – En cas de compétence exclusive de la DDASS, rédaction de l'accusé réception selon le courrier type placé en annexe 2 du protocole</p> <p>1b – En cas de compétence partagée DDASS/Institution partenaire, rédaction de l'accusé réception selon le courrier type placé en annexe 3</p> <p>1c – Au cas de plainte hors compétence DDASS, l'accusé réception prend la forme du courrier placé en annexe 4</p> <p>2- Enregistrement de la date d'accusé réception (<u>onglet date accusé réception</u>) sur la fiche de suivi informatique selon la trame placée en annexe 1</p> <p>3- Signature du courrier d'accusé réception par la Direction départementale</p> <p>4- Envoi du courrier d'accusé réception au plaignant</p>

Etape 3.2 : Envoi systématique d'une demande d'explications au mis en cause

OBJET	Sollicitation du directeur de la structure mise en cause pour obtenir une explication quand aux faits dénoncés par le courrier de plainte
QUI	Le centralisateur des plaintes uniquement
MODALITES DE MISE EN OEUVRE	<p>1- Rédaction de la demande d'explication selon le courrier type placé en annexe 5</p> <p>2- Enregistrement de la date de la demande d'explication (<u>onglet date de demande d'explication</u>) sur la fiche de suivi informatique selon la trame placée en annexe 1</p> <p>3- Signature du courrier de demande d'explication par la Direction départementale</p> <p>4- Envoi du courrier de demande d'explication au directeur de la structure mise en cause</p>

Etape 4 : Mise à jour des données de suivi

OBJET	Vérification des données de suivi et mise à jour
QUI	Le centralisateur des plaintes uniquement
MODALITES DE MISE EN OEUVRE	<p>1- Vérification de la mise à jour de la fiche de suivi informatique selon la trame placée en annexe 1 du protocole, par vérification de la satisfaction des onglets :</p> <ul style="list-style-type: none"> - code d'enregistrement - date de réception de la plainte - nom du plaignant - établissement mis en cause - date accusé réception - date demande d'explication <p>2- Saisie du service instructeur (<u>onglet service instructeur</u>) sur la fiche de suivi informatique selon la trame placée en annexe 1 du protocole</p> <p>3- Édition de la fiche de suivi informatique</p> <p>4- Enregistrement des données présentes sur PRISME</p> <p>5- Enregistrement des données présentes sur le tableau de bord des plaintes ci-dessous</p>

CODE OU NUMERO D'ENREGISTREMENT	DATE RECEPTION DE LA PLAINTÉ	PLAIGNANT	STRUCTURE MISE EN CAUSE	DATE ACCUSE RECEPTION
P-2010-47-00X	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	

...	MOTIF DE LA PLAINTÉ	COMPETENCE	SERVICE INSTRUCTEUR	DEMANDE D'EXPLICATION AU MIS EN CAUSE		...
				DATE DE LA DEMANDE	DATE REPOSE DE LA STRUCTURE	
	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX		

Etape 5 : Transmission de la plainte pour instruction

OBJET	Transmission du courrier de plainte au service instructeur
QUI	Le centralisateur des plaintes à destination du responsable du service instructeur
MODALITES DE MISE EN OEUVRE	<p>1- Rédaction d'un courrier de transmission par le centralisateur</p> <p>1a – En cas de compétence exclusive de la DDASS, rédaction d'un courrier de transmission selon le courrier type placé en annexe 6</p> <p>1b – En cas de compétence partagée DDASS/Institution partenaire, rédaction d'un courrier de transmission selon le courrier type placé en annexe 7</p> <p>1c – Au cas de plainte hors compétence DDASS, rédaction d'un courrier de transmission selon le courrier type placé en annexe 8</p> <p>2- Signature du courrier de transmission par la Direction départementale</p> <p>3- Constitution du dossier à transmettre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - courrier de transmission à l'attention du service instructeur - fiche de suivi de la plainte éditée sur format papier - copie du courrier de plainte - copie de l'accusé réception envoyé au plaignant - copie du courrier de demande d'explication envoyé à la structure mise en cause <p>4- Transmission/Envoi du dossier au service instructeur</p>

Etape 6 : Traitement de la plainte

OBJET	Instruction de la plainte. Etude des éléments de droit et de faits.
QUI	Le service instructeur
MODALITES DE MISE EN OEUVRE	<p>1- Réception du dossier transmis par le centralisateur</p> <p>2- Réception des réponses explicatives sollicitées systématiquement auprès du directeur de la structure mise en cause</p> <p>3- Analyse de la réponse formulée et de l'ensemble des pièces nécessaires à l'instruction</p> <p>4- Inscription du mode de traitement (<u>onglet mode de traitement</u>) sur la fiche de suivi format papier</p>

Etape 7 : Remontée d'information

OBJET	Information du centralisateur des plaintes
QUI	Le responsable du service instructeur à destination du centralisateur des plaintes
MODALITES DE MISE EN OEUVRE	1- Comité de suivi des plaintes 2- Transmission retour de la fiche de suivi format papier

Etape 8 : Réponse au plaignant

OBJET	Information du plaignant sur les suites données à son courrier de plainte
QUI	Le centralisateur des plaintes
MODALITES DE MISE EN OEUVRE	Après retour par le service instructeur de la fiche de suivi éditée : 1- Rédaction d'un courrier de réponse au plaignant selon le courrier type placé en annexe 9 2- Enregistrement de la date du courrier de réponse au plaignant (<u>onglet date de courrier de réponse au plaignant</u>) sur la fiche de suivi format papier 3- Signature du courrier de réponse au plaignant par la Direction 4- Envoi du courrier de réponse au plaignant

Etape 9 : Mise à jour des données de suivi

OBJET	Vérification des données de suivi et mise à jour
QUI	Le centralisateur des plaintes uniquement
MODALITES DE MISE EN OEUVRE	<p>1- Vérification de la mise à jour de la fiche de suivi éditée, par vérification de la satisfaction de la totalité des onglets</p> <p>2- Enregistrement des données de suivi manquantes (<u>onglets « mode de traitement » et « date de courrier de réponse au plaignant »</u>) sur la fiche de suivi informatique selon la trame placée en annexe 1 du protocole</p> <p>3- Mise à jour des données manquantes sur PRISME</p> <p>4- Mise à jour des données manquantes sur le tableau de bord des plaintes ci-dessous</p>

CODE OU NUMERO D'ENREGISTREMENT	DATE RECEPTION DE LA PLAINTÉ	PLAIGNANT	STRUCTURE MISE EN CAUSE	DATE ACCUSE RECEPTION
P-2010-47-00X	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	

...	MOTIF DE LA PLAINTÉ	COMPETENCE	SERVICE INSTRUCTEUR	DEMANDE D'EXPLICATION AU MIS EN CAUSE		...
				DATE DE LA DEMANDE	DATE REPOSE DE LA STRUCTURE	
	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	

.....	TRAITEMENT/SUITES DONNEES			DATE REPOSE AU PLAIGNANT	DATE D'ARCHIVAGE
	DATE INSPECTION	DATE RAPPORT D'INSPECTION	SUITES		
	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	

Etape 10 : Archivage de la plainte

OBJET	Consignation des documents liés à la gestion de chaque plainte en un seul point géographique
QUI	Le centralisateur des plaintes
MODALITES DE MISE EN OEUVRE	<p>1- Vérification des pièces constitutives du dossier :</p> <ul style="list-style-type: none">- fiche de suivi complétée- courrier initial de plainte- courrier d'accusé réception- courrier de demande d'explication à la structure mise en cause et réponses formulées par le directeur- courrier de réponse au plaignant <p>2- Apposition par tampon de la date d'archivage (<u>onglet date archivage</u>) sur la fiche de suivi format papier</p> <p>3- Enregistrement de la date d'archivage (<u>onglet date archivage</u>) sur fiche de suivi informatique selon la trame placée en annexe 1 du protocole</p> <p>4- Enregistrement de la date d'archivage sur PRISME</p> <p>5- Enregistrement de la date d'archivage sur le tableau de bord</p>

3.1.4 Activation du CDPLM et de sa cellule technique de fonctionnement au 1^{er} janvier 2011

Le Plan de développement de la Bienveillance et de lutte contre la maltraitance du 14 mars 2007 fixait la date butoir d'installation des CDPLM dans les départements au dernier trimestre 2008. A l'heure actuelle, tous les départements ne sont pas encore dotés de leur comité. Le département de Lot-et-Garonne doit s'approprier ce dispositif d'ici à la fin d'année 2010. L'organisation actuelle basée sur les initiatives personnelles des agents de la DDASS et des services du Conseil général permet tout juste de pallier non sans difficultés (matérielles, logistiques...) aux conséquences d'une absence totale de coordination entre deux des acteurs majeurs de la gestion des plaintes. Plus qu'une réponse à l'obligation de création, la mise en place du CDPLM offre l'opportunité d'installer une coordination interinstitutionnelle de la gestion des plaintes entre les acteurs de la lutte contre la maltraitance dans le département. Dans le prolongement, elle institutionnalise les initiatives personnelles actuelles et en fait le moteur de la coordination au travers de la cellule technique de fonctionnement du CDPLM.

Tenant compte des changements et perspectives liés à la RGPP et à la réforme ARS, la préconisation est orientée vers la conclusion entre les autorités départementales d'une charte protocolaire visant à prévenir les risques de maltraitance via la mise en place d'une coordination interinstitutionnelle de la gestion des plaintes. Cette coordination nécessite la création d'un CDPLM et d'une cellule technique de fonctionnement.

A cet effet, le CDPLM réuni deux fois par an serait composé :

- du Préfet de département
- du Procureur de la République
- du Président du Conseil général
- du Directeur départemental de la Vie Sociale (CG47)
- du Directeur de l'antenne départementale de l'ARS
- du Directeur départemental de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations

Ce comité aurait pour objet :

- le suivi des établissements accueillant des personnes âgées ou handicapées
- d'élaborer un programme de sensibilisation et de lutte contre la maltraitance sur la base des dysfonctionnements repérés,
- de proposer des sites d'inspections.

La cellule technique de gestion des plaintes serait composée :

- du Directeur de l'antenne départementale de l'ARS
- du Directeur départemental de la Vie Sociale (CG47)
- le/les représentant des services responsables de la qualité des établissements au CG47

- le/les responsables de services personnes âgées et personnes handicapées de l'antenne départementale ARS
- l'agent centralisateur des plaintes de l'antenne départementale ARS

Cette cellule technique réunie une fois par mois constitue la commission d'analyse des plaintes. Elle a pour charge d'étudier les suites à donner à chaque plainte présentée. L'agent centralisateur des plaintes centralise les plaintes reçues par l'antenne départementale ARS ou par les services du CG47 et assure le secrétariat de la cellule technique. L'activité de la cellule est retranscrite au CDPLM via l'agent centralisateur.

La mise en œuvre de ce dispositif débiterait au 1^{er} janvier 2011.

3.2 RECOMMANDATIONS SUR LES OUTILS A PORTEE NATIONALE

3.2.1 Tenir une définition claire et unanime de la notion de plainte

L'absence de définition claire de la notion de plainte prise sous son angle sociale et médico-sociale constitue un obstacle à une gestion efficace des plaintes par les services. Encore plus dans le cadre de l'avènement récent du thème dans la lutte contre la maltraitance. La tentative de définition posée par le Guide IGAS « Gestion administrative des plaintes » constitue à cet égard une réelle avancée. Mais sur le contenu la définition tend encore parfois à confondre la plainte avec la notion de signalement. La recherche de critères de définition toujours plus objectifs demeure une priorité d'action.

Elle peut en parallèle être associée au traitement à réserver à une plainte anonyme.

3.2.2 Améliorer la connaissance du système d'information PRISME

C'est un des serpents de mer de la gestion des plaintes par les services. La principale critique présentée à l'encontre du logiciel PRISME vise ses difficultés de fonctionnement. Le système d'information a connu il est vrai d'importantes perturbations logistiques qui ont très longtemps empêché une utilisation effective (pannes, retards d'installations...). Au-delà des simples obstacles techniques que la maintenance centrale enrayer peu à peu, les difficultés de fonctionnement recouvrent de réels problèmes d'appropriation du système par les agents. Les utilisateurs ne perçoivent pas le sens même de l'utilisation du système pour leur travail. PRISME est perçu comme un outil de reporting statistique à direction de l'administration centrale mais l'apport pour la gestion quotidienne des plaintes reste obscur pour les agents. De plus, des absences dans la configuration déjà complexe du système d'information poussent les agents utilisateurs à créer leurs propres outils, notamment des tableaux de bord et de suivi.

Sur la base de ces constats, la préconisation s'oriente dans le sens de :

- l'instauration d'un cycle de formation concentrée sur la manipulation informatique de l'outil (découverte des onglets...) et présentant surtout l'intérêt pour les services et les agents d'une utilisation effective et complète du système d'information dans leurs travaux quotidiens.
- l'intégration au sein du système d'information d'un onglet tableau de bord permettant de percevoir les évolutions de l'ensemble des dossiers en cours. La création de cet onglet mettrait fin au travail doublon des agents et permettrait de cibler la dynamique de chaque dossier de plainte sur un seul tableau.

3.2.3 Clarifier le rôle du correspondant maltraitance

Alors que le correspondant ou référent maltraitance n'existait à l'époque de la présentation du rapport IGAS n°2005 179 qu'au travers de seules initiatives expérimentales, Mesdames Françoise BAS-THERON et Christine BRANCHU soulignaient déjà « *l'hétérogénéité des interprétations de la fonction* » et appelaient à la « *clarification d'un instrument, levier important de la mise en œuvre de la politique de lutte contre la maltraitance* ⁴⁸ ». Près de quatre années plus tard et malgré le plan BAS du 14 mars 2007, le constat reste similaire. Tour à tour perçu comme le centralisateur des plaintes, l'agent en charge des signalements à destination de l'administration centrale ou l'agent référent des politiques départementales de lutte contre la maltraitance, le référent maltraitance demeure un outil obscur pour les partenaires extérieurs des services, pour lesquels il doit pourtant jouer le rôle de pilote.

La clarification doit s'opérer ici à deux niveaux :

- favoriser l'identification du référent maltraitance par les partenaires extérieurs. Si depuis le 2 mai 2007 tous les services ont un référent maltraitance, peu de partenaires extérieurs le connaissent par manque d'information.
- clarifier les compétences du référent maltraitance. Est-il le centralisateur des plaintes et donc la personne en charge du suivi des plaintes, de la rédaction des bilans annuels d'inspections... ? Est-il la personne en charge de conduire les politiques départementales de lutte contre la maltraitance ? A-t-il un rôle d'articulation entre le dispositif de gestion des plaintes mis en place dans les services et le réseau local de dépistage de maltraitance ?

⁴⁸ Rapport IGAS n°2005 179, page 22.

Conclusion

S'il était encore besoin de le démontrer, le thème de la gestion administrative des plaintes par les services déconcentrés constitue bien une composante à part entière de la politique de développement de la Bienveillance et de lutte contre la maltraitance engagée il y a près d'une dizaine d'années par les autorités de l'Etat. Plus particulièrement, le thème participe directement de la détection des risques de la survenue d'évènements graves et/ou maltraitants. A l'heure actuelle, ce thème constitue une priorité pour la totalité des services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales. Sous le poids des caractéristiques départementales, des priorités préfectorales et des actions, certaines DDASS ou DRASS sont en avance sur ces questions de gestion des plaintes. Ces expériences offrent l'opportunité d'avoir un regard objectif sur les techniques à reproduire et les écueils à éviter en termes d'organisation et de fonctionnement. Replacé dans le contexte actuel des créations d'ARS, l'apport est majeur. Il répond aux difficultés liées à la mise en place d'une nouvelle organisation de travail au sein d'une structure actuellement elle-même en pleine construction et qui ne fait peut-être pas de la gestion des plaintes une priorité.

La gestion des plaintes par les services déconcentrés n'est ensuite qu'une des portes d'entrée de la détection des risques. Elle n'est pas la seule. La création d'un numéro national de signalement des faits de maltraitance constitue une autre des priorités. L'objectif fixé par le plan de développement de la Bienveillance et de lutte contre la maltraitance du 14 mars 2007 en témoigne : « *Créer un dispositif complet d'écoute et d'accompagnement sur l'ensemble du territoire, pour réagir aux situations de maltraitance, qu'elles concernent les personnes âgées ou les personnes handicapées. Et faciliter ainsi les démarches visant à signaler une situation*⁴⁹ ». Ce dispositif forme aujourd'hui un nouvel axe de travail de la détection des risques (mise en place des antennes locales, coopération avec la plateforme nationale d'écoute téléphonique, identification des relais personnalisés de l'action) et propose déjà dans la configuration actuelle des DDASS des difficultés premières d'articulation. Comment articuler, comment lier l'action de ce réseau local et l'action des DDASS en matière de gestion des plaintes ? Dans le contexte futur la question sera d'autant plus importante du fait du possible éloignement géographique des interlocuteurs. Comment articuler et coordonner un dispositif conçu et ancré au niveau départemental avec la démarche de régionalisation des services déconcentrés entreprise par les plus hautes autorités de l'Etat ?

Le traitement administratif des plaintes n'est enfin qu'un instrument de détection des risques. Il n'est pas une solution mais bien un préalable aux investigations de terrain

⁴⁹ Plan de développement de la Bienveillance et de lutte contre la maltraitance, page 19.

devant mener à la constatation et à la cessation des agissements dénoncés initialement. En d'autres termes, le traitement bureaucratique des plaintes ne se suffit pas à lui seul pour stopper les événements maltraitants. Dans son sillage, il appelle la mise en place d'une inspection dynamique, forte et concentrée en termes de moyens.

Bibliographie

Lois, décrets et circulaires :

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Loi n°89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.

Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Charte Marianne du 3 janvier 2005 « Pour un meilleur accueil dans les services de l'Etat ».

Circulaire n°DAS/DSF 2/98/275 du 5 mai 1998 relative à la prise en compte de situations de maltraitance à enfants au sein des établissements sociaux et médico-sociaux.

Circulaire n°DAGS/SD2/2002/265 du 30 avril 2002 relative au renforcement des procédures de traitement des signalements de maltraitance et d'abus sexuels envers les enfants et adultes vulnérables accueillis dans les structures sociales et médico-sociales.

Circulaire n°DGAS/SD2/2002/280 du 3 mai 2002 relative à la prévention et à la lutte contre la maltraitance envers les adultes vulnérables, et notamment les personnes âgées.

BAS P., Ministère délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, « Plan de développement de la bientraitance et de renforcement de la lutte contre la maltraitance », 14 mars 2007.

Instruction ministérielle n°DGAS/2A/2007/112 du 22 mars 2007 relative au développement de la bientraitance et au renforcement de la politique de lutte contre la maltraitance.

Code :

Code l'Action Sociale et des Familles

Code de la Santé Publique

Rapports :

AFBAH, mars 2009, « Bilan d'activité 2008 de la plateforme nationale d'écoute téléphonique ».

BAS-THERON F., BRANCHU C., mars 2006, rapport IGAS n°2005 179 « Evaluation du dispositif de lutte contre la maltraitance des personnes âgées et des personnes handicapées mis en œuvre par les services de l'Etat dans les établissements sociaux et médico-sociaux ».

BLANC P., 10 juin 2003 « Maltraitance envers les personnes handicapées : briser la loi du silence », Commission d'enquête sur la maltraitance envers les personnes handicapées accueillies en établissements et services sociaux et médico-sociaux et les moyens de la prévenir.

JOEL M-E., mars 2005, « Travaux préparatoires à l'élaboration du plan Violence et Santé en application de la loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004 ».

Discours :

Nora BERRA, Secrétaire d'Etat chargée des Aînés, discours du 2 décembre 2009 « Maltraitance des personnes âgées ».

Guides méthodologiques :

DHOS, « Usagers, vos droits – Guide méthodologique : Plaintes et réclamations dans les établissements de santé : un levier pour améliorer la prise en charge des usagers ».

IGAS, janvier 2006, « Gestion administrative des plaintes – Guide des bonnes pratiques – Inspection par les DRASS et les DDASS », collection de la MAFI.

IGAS, mai 2007, « Guide de contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux – Inspection par les DRASS et les DDASS », collection de la MAFI.

Périodiques:

IASS LA REVUE – N°59 – mars 2009.

Sites internet :

www.sante.gouv.fr

www.travail-solidarite.gouv.fr

www.legifrance.gouv.fr

www.lot-et-garonne.pref.gouv.fr

www.franche-comte.sante.gouv.fr

<http://aquitaine.sante.gouv.fr>

<http://adep.hautefort.com/actualités>

www.infos-dieppoises.fr

Liste des annexes

Annexe 1 : Fiche de suivi informatisée de la plainte

Annexe 2 : Lettre type accusé réception au plaignant en cas de compétence exclusive DDASS

Annexe 3 : Lettre type accusé réception au plaignant en cas de compétence partagée DDASS/Institution partenaire

Annexe 4 : Lettre type accusé réception au plaignant en cas de plainte hors compétence DDASS

Annexe 5 : Lettre type de demande d'explications à la structure mise en cause

Annexe 6 : Lettre type de transmission d'une plainte au service instructeur de la DDASS

Annexe 7 : Lettre type de transmission d'une plainte à un service instructeur partenaire

Annexe 8 : Lettre type de transmission d'une plainte au service instructeur hors compétence DDASS

Annexe 9 : Lettre type de réponse au plaignant

Annexe 1 : Fiche de suivi informatisée de la plainte

NUMERO D'ENREGISTREMENT	P – année de réception – 47 – numérotation chronologique <i>Exemple : P – 2011 – 47 - 006</i>
DATE DE RECEPTION DE LA PLAINTÉ	
NOM DU PLAIGNANT	
STRUCTURE MISE EN CAUSE	
DATE ACCUSE DE RECEPTION	
DATE DEMANDE D'EXPLICATIONS	
SERVICE INSTRUCTEUR	
MODE DE TRAITEMENT	
DATE REPOSE AU PLAIGNANT	
DATE D'ARCHIVAGE	

Annexe 2 : Lettre type accusé réception au plaignant en cas de compétence exclusive DDASS

AGEN, le

OFFRE DE SOINS MEDICO-SOCIALE

Affaire suivie par :

☎ 05 53 98 66 90

**La Directrice Départementale des
Affaires sanitaires et sociales**

Madame, Monsieur,

J'accuse réception de votre courrier reçu le (date) et enregistré sous le n° relatif à (indiquer motif de la plainte).

Je vous informe que je transmets votre courrier à (coordonnées du service instructeur) pour suites à donner.

Je vous informe que vous pouvez saisir (pour les établissements de santé) Monsieur , Président de la Commission des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge, ou pour les établissements médico-sociaux, Monsieur , personne qualifiée au titre de l'article L 311-5 du code de l'action sociale et des familles.

Je ne manquerai pas de vous informer des suites réservées à votre demande.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de

La Directrice

Annexe 3 : Lettre type accusé réception au plaignant en cas de compétence partagée
DDASS/Institution partenaire

AGEN, le

OFFRE DE SOINS MEDICO-SOCIALE
Affaire suivie par :

☎ 05 53 98 66 90

**La Directrice Départementale des
Affaires sanitaires et sociales**

Madame, Monsieur,

J'accuse réception de votre courrier reçu le (date) et enregistré sous le n° relatif à (indiquer motif de la plainte).

Votre demande relève d'une compétence partagée entre les services de l'Etat et ceux du.

Je vous informe que je transmets votre courrier à (coordonnées du service de la DDASS ou de la DRASS) et à (autre service) pour suites à donner.

Je ne manquerai pas de vous informer des suites réservées à votre demande.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de

La Directrice

Annexe 4 : Lettre type accusé réception au plaignant en cas de plainte hors compétence
DDASS

AGEN, le

OFFRE DE SOINS MEDICO-SOCIALE
Affaire suivie par :

☎ 05 53 98 66 90

**La Directrice Départementale des
Affaires sanitaires et sociales**

Madame, Monsieur,

J'accuse réception de votre courrier reçu le (date).

L'objet de votre correspondance relève de (telle ou telle autre administration) à laquelle je transmets votre courrier (coordonnées du service instructeur) pour suites à donner.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de

La Directrice

Annexe 5 : Lettre type de demande d'explications à la structure mise en cause

AGEN, le

OFFRE DE SOINS MEDICO-SOCIALE
Affaire suivie par :

☎ 05 53 98 66 90

**La Directrice Départementale des
Affaires sanitaires et sociales**

à

Monsieur le responsable

OBJET : Courrier de M

REF. : (N° par année/mois/jour/initiales du service)
Cf. AR-plaignant

Mon attention est appelée par le courrier de Madame (ou) Monsieur.....
le..... sur des faits survenus dans votre établissement.

Courrier de M..... (indiquer le motif de la plainte) ou adresser copie
de la plainte.

Compte tenu des principaux points soulevés par cette correspondance, je
vous demande de m'adresser sous (délai à déterminer) les éléments suivant :

- lister les pièces et documents,
- si des éléments médicaux sont demandés : préciser qu'ils doivent être adressés sous pli confidentiel au médecin inspecteur chargé du dossier.

La Directrice

Annexe 6 : Lettre type de transmission d'une plainte au service instructeur de la DDASS

AGEN, le

OFFRE DE SOINS MEDICO-SOCIALE
Affaire suivie par :

☎ 05 53 98 66 90

L:\GROUP\service OFFRE DE SOINS
HOSPITALIERE\SOULANGE\PIERRE\DIRHOP\MAISONNE\locidecom@e-mail.das

**La Directrice Départementale des
Affaires sanitaires et sociales**

à

OBJET : Plainte

Mon attention est appelée par Madame (ou) Monsieur par
courrier du.....

L'objet de cette correspondance relevant de la compétence exclusive de nos
services déconcentrés, je vous la transmets pour suites à donner.

J'informe le plaignant de cette transmission.

La Directrice

Annexe 7 : Lettre type de transmission d'une plainte à un service instructeur partenaire

AGEN, le

OFFRE DE SOINS MEDICO-SOCIALE

Affaire suivie par :

☎ 05 53 98 66 90

**La Directrice Départementale des
Affaires sanitaires et sociales**

à

OBJET : Plainte

Mon attention est appelée par Madame (ou) Monsieur.....
par courrier du.....

L'objet de cette correspondance relevant également de votre compétence, je vous la transmets pour suites à donner. Au sein de ma direction, le service en charge de l'instruction de cette plainte est (coordonnées du service instructeur).

J'informe le plaignant de cette transmission.

La Directrice

Annexe 8 : Lettre type de transmission d'une plainte au service instructeur hors compétence DDASS

AGEN, le

OFFRE DE SOINS MEDICO-SOCIALE
Affaire suivie par :

☎ 05 53 98 66 90

**La Directrice Départementale des
Affaires sanitaires et sociales**

à

OBJET : Plainte

Mon attention est appelée par Madame (ou) Monsieur par
courrier du.....

L'objet de cette correspondance relevant de votre entière compétence, je
vous la transmets pour suites à donner.

J'informe le plaignant de cette transmission.

La Directrice

Annexe 9 : Lettre type de réponse au plaignant

AGEN, le

OFFRE DE SOINS MEDICO-SOCIALE

Affaire suivie par :

☎ 05 53 98 66 90

**La Directrice Départementale des
Affaires sanitaires et sociales**

REF. : (N° par année/mois/jour/initiales du service)

Madame, Monsieur,

Suite à votre courrier que vous avez fait parvenir le....., j'ai fait
procéder à par mes services.

Le constat des éléments suivants a été dressé (uniquement les éléments
intéressants le plaignant) :

J'ai demandé à l'établissement de mettre en œuvre les mesures correctives
suivantes :

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments
distingués.

La Directrice