

FRANCE

Principalement régi par la loi du 3 janvier 1968¹, le droit des incapacités nécessitait d'être revisité par le législateur afin de mieux correspondre à la sociologie des situations contemporaines.

Par lettre de mission du 5 février 1998, le Garde des Sceaux, les ministres de l'Emploi et de la Solidarité, de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et le secrétaire d'État au Budget ont demandé à ce qu'une mission d'enquête composée des membres des inspections générales des services judiciaires, des finances et des affaires sociales engage une réflexion d'ensemble sur les mesures de protection des incapables. Dans un rapport rendu public en juillet 1998, la commission a suggéré des modifications profondes tant dans la nature, la mise en œuvre, le financement que le contrôle des mesures civiles et sociales de protection suite au constat de la non adaptation de la législation à l'environnement démographique et social. En juin 1999, un groupe interministériel présidé par Jean Favard, conseiller honoraire près la Cour de Cassation, recueille les avis de tous les acteurs du système de protection et rendit un premier rapport d'étape le 17 novembre 1999, avant de déposer le rapport définitif rendu public le 18 mai 2000. Il faudra néanmoins attendre janvier 2002 pour que le Garde des Sceaux confirme la réforme et quatre années de plus, plus précisément le 28 novembre 2006, pour que le Conseil des ministres adopte le projet de loi qui sera déposé à l'Assemblée nationale le 18 janvier 2007.

La réforme de la protection juridique des majeurs vulnérables par la loi du 5 mars 2007² procède à une mise en conformité du droit interne à la Convention de La Haye du 13 janvier 2007 relative à la protection internationale des adultes laquelle pose en son article 5 le principe de la compétence des autorités de l'État où réside habituellement l'adulte. Elle consacre également les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité des mesures tout en plaçant la personne vulnérable au cœur du dispositif de protection à l'instar de la loi du 2 janvier 2002³ rénovant

¹ Loi du 3 janvier 1968, *JO* du 4 janvier 1968, p. 114.

² Loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, *JO* du 7 mars 2007, p. 4325 et s.

³ Loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, *JO* du 3 janvier 2002, p. 124.

l'action sociale et médico-sociale. La mise en œuvre de ces principes se traduit alors par les trois règles suivantes :

- La nécessité de la mesure doit être médicalement constatée.
- Le juge doit choisir et définir la mesure de protection strictement proportionnée à la vulnérabilité et aux besoins de la personne et pleinement adaptée à sa situation. La mesure peut être destinée à protéger la personne elle-même et ses intérêts ou simplement l'un des deux. Dans tous les cas, elle doit être révisée tous les cinq ans.
- La mesure de protection judiciaire n'est prononcée que s'il n'existe pas un autre mécanisme juridique plus léger et moins attentatoire à ses droits, comme une mesure d'accompagnement. Bien évidemment, si le majeur a désigné un mandataire judiciaire, aucune mesure de protection ne sera prévue.

La protection juridique des majeurs comporte deux volets ; l'un, judiciaire, l'autre, social. Si la réforme touche ces deux volets, il est significatif de constater que la loi nouvelle crée deux dispositifs innovants dans le volet social : l'un, organisant l'accompagnement des personnes en difficultés socio-économiques ; l'autre, consistant en une mesure conventionnelle de protection. C'est ainsi que la réforme trace la frontière entre, d'une part, les mesures de protection juridique nécessitées par des motifs médicaux et, d'autre part, les systèmes d'aide sociale à mobiliser pour des motifs sociaux.

La Mesure d'Accompagnement Judiciaire (MAJ) se substitue alors à la Tutelle aux Prestations Sociales Adultes (TPSA). Ayant pour objet la gestion des prestations sociales, elle n'est pas, contrairement au dispositif antérieur, cumulable avec une mesure de protection juridique telle que la sauvegarde de justice, la curatelle, la tutelle ou le mandat de protection future.

La Mesure d'Accompagnement Social Personnalisé (MASP) s'adresse « à toute personne majeure qui perçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources » et comporte « une aide à la gestion de ses prestations sociales et un accompagnement social individualisé »⁴. Gérée par le Conseil Général, elle induit l'accompagnement social personnalisé des personnes en

⁴ Article L. 271-1 du CASF.

grande difficulté financière et la gestion des prestations sociales des personnes dont les facultés physiques et/ou mentales ne seraient pas altérées mais dont la santé ou la sécurité est menacée ou compromise du fait des difficultés qu'elles éprouvent à gérer leurs ressources.

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, la réforme – et plus particulièrement le dispositif MASP – vise à une meilleure dissociation de la protection juridique et de l'accompagnement social comme à une meilleure articulation des compétences judiciaire et administrative en ces domaines.

I - Un dispositif contractuel d'accompagnement

Le dispositif MASP peut intervenir en amont de toute décision judiciaire, comme à l'issue d'une mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) arrivée à échéance, et vient renforcer les mesures de soutien et d'accompagnement au domicile de publics les plus fragiles du département. De nature administrative, son principal but consiste à permettre au majeur concerné de gérer à nouveau de façon autonome ses prestations sociales. Deux types d'action sont alors proposés : l'une, en faveur de l'insertion sociale de ses bénéficiaires (elle vise à garantir un accès au logement) ; l'autre, tendant à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales⁵. La MASP suppose néanmoins que le bénéficiaire soit resté au moins deux mois sans payer son loyer ou ses charges et qu'il dispose des ressources suffisantes pour subvenir, malgré ce prélèvement, aux besoins de sa famille.

Pour se faire, un contrat d'accompagnement social personnalisé d'une durée de 6 mois à deux ans renouvelable (maximum 4 ans) doit être passé entre le Président du Conseil Général⁶ et l'intéressé. Par ce contrat, le bénéficiaire de la mesure s'engage à faire des efforts et peut autoriser le Conseil Général à percevoir et à gérer pour son compte tout ou partie des prestations sociales qu'il touche et à les affecter en priorité au paiement de son loyer et des charges locatives. En cas de défaut de signature du contrat ou de non respect de ses engagements contractuels par le bénéficiaire, le

⁵ Décret n° 2008-1498 du 22 décembre 2008 : liste des prestations concernées par la mesure.

⁶ Le Conseil Général peut cependant déléguer la mesure à une autre collectivité territoriale, une association, un organisme à but non lucratif, ou à un organisme débiteur de prestations sociales.

président du Conseil Général peut demander au juge d'instance l'autorisation de payer le loyer et les charges de l'intéressé directement à son bailleur, en les prélevant sur les prestations qu'il doit recevoir. Néanmoins, cette procédure ne peut, en aucun cas, avoir pour effet de priver la personne des ressources nécessaires à sa subsistance et à celle des personnes dont elle assume la charge effective et permanente.

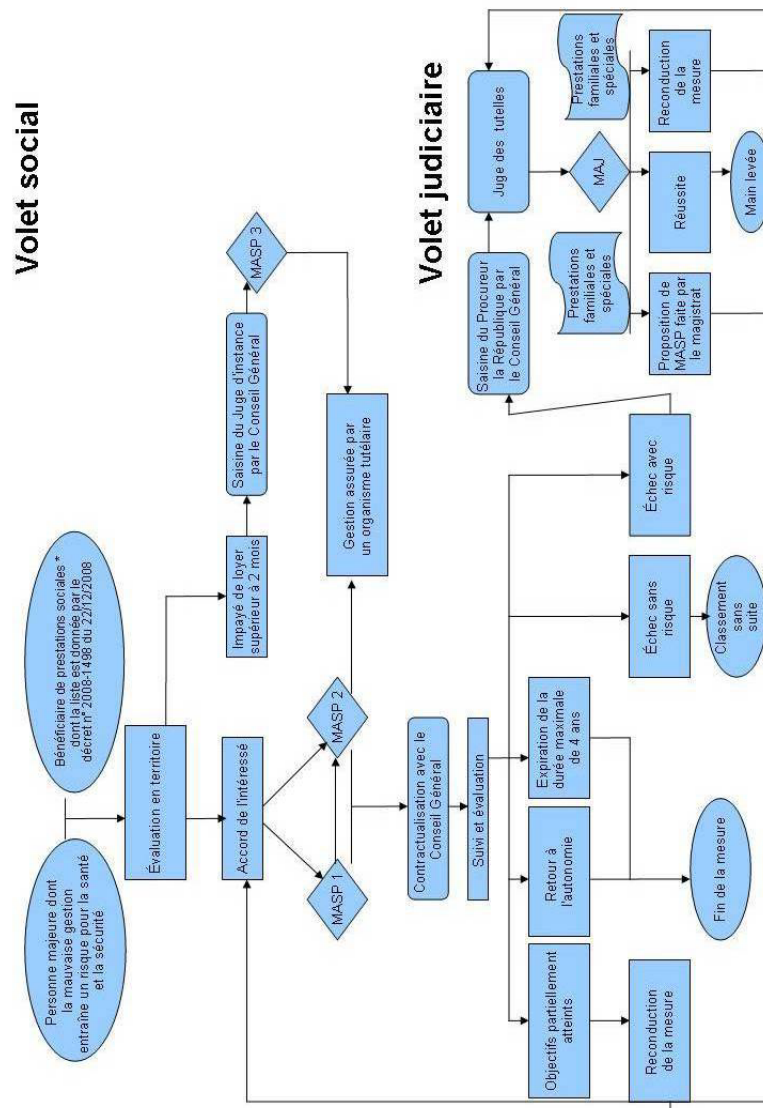
C'est ce triple degré d'intervention qui justifie le classement de la mesure en MASP 1, MASP 2 et MASP 3. C'est ainsi qu'entrent dans la première catégorie, encore appelée MASP simple, les mesures destinées à faire retrouver son autonomie financière à l'intéressé. À l'inverse, lorsque celui-ci autorise le département à percevoir pour son compte tout ou partie des prestations sociales devant lui revenir, en les affectant en priorité au paiement des loyers et des charges locatives, il s'agit alors de la MASP 2 ou avec gestion. Enfin, la MASP 3 dite contraignante, intervient en cas de refus de l'intéressé de signer le contrat ou de respecter ses engagements lors d'un contrat en cours et lorsqu'il doit à son bailleur deux mois de loyers ; ces conditions étant cumulatives.

À l'expiration de la durée prévue pour la mesure, trois situations peuvent être distinguées :

- En cas de retour à une gestion autonome, la mesure prend fin après qu'un bilan a été dressé entre l'usager et le travailleur social du secteur. Il sera ensuite versé au dossier.
- Dans l'hypothèse où la mesure a permis une amélioration sans pour autant permettre le retour à une gestion autonome, une prolongation peut être proposée et ouvrir à la rédaction d'un avenant au contrat.
- Lorsque la mesure s'est avérée insuffisante ou en cas de dégradation de la situation, une orientation peut être envisagée : vers une MASP 2, si le principe du soutien renforcé est accepté par une famille présentant d'importants impayés liés au logement ; vers une MASP 3, ou encore vers une MAJ, à l'appui d'un rapport circonstancié d'évaluation ; ou enfin, vers une mesure de protection (tutelle, curatelle, sauvegarde) en cas de dégradation des facultés mentales ou corporelles.

La loi octroie ainsi la priorité aux mesures de protection volontaire sur les mesures de protection judiciaire. Par ailleurs, une contribution peut être demandée à la personne ayant conclu un contrat d'accompagnement personnalisé dont le montant est fixé par le Président du Conseil Général en

fonction des ressources de l'intéressé dans la limite d'un plafond. Cette simple faculté pose dès lors le problème de l'égalité devant le service public. Néanmoins, la MASP n'est pas le premier dispositif à introduire une telle inégalité. Si le dispositif semble louable, les premiers mois de sa mise en œuvre n'invitent pas à l'optimisme quant à son efficacité.



II - Un dispositif à l'efficacité incertaine

La mise en œuvre du dispositif s'est révélée difficile : si, en théorie, le niveau départemental semble constituer un échelon de proximité cohérent et adapté à la prise en charge des MASP, la publication tardive des décrets d'application a constitué une réelle difficulté pour les Conseils Généraux. En effet, 12 des 18 décrets d'application ont été publiés les 30 et 31 décembre 2008, soit à la veille de l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007 fixée au 1^{er} janvier 2009.

Si elle repose sur le principe de contractualisation, réservant ainsi une place prépondérante à la volonté de l'individu, la mesure risque d'exclure une partie de ses bénéficiaires potentiels. En effet et d'une part, nombre de personnes en difficulté refusent les dispositifs d'aide alors que, d'autre part, certains individus par peur d'être identifiés comme bénéficiaires de l'aide sociale, la refusent pour ne pas être affligés du stigmate disqualifiant de la pauvreté dans leurs échanges avec les autres membres de la société ; illustration de la stigmatisation telle que définie par Erving Goffman comme un processus social avant tout relationnel qui pousse les individus à agir pour cacher leurs différences. Dès lors, le sentiment de honte qu'ils éprouvent vis-à-vis de leur situation les contraint à plus d'isolement, n'est pas propice au retour à l'autonomie pourtant souhaitée de ces personnes et ne facilite pas l'effet préventif à l'exclusion d'une mesure telle que la MASP. C'est la raison pour laquelle, ce dispositif ne peut convenir qu'à des personnes non seulement conscientes de leurs difficultés, mais aussi à même de demander et d'accepter de l'aide pour les surmonter. C'est d'ailleurs en ce sens que s'est prononcée l'Association Nationale des Assistants Sociaux (ANAS) dans son avis technique du mois de décembre 2008⁷ dans lequel elle souligne le risque que la mesure ne satisfasse pas dans un nombre important de cas aux exigences d'un tel outil en travail social⁸ et s'interroge sur la notion de risque pour la santé et la sécurité, condition nécessaire à l'obtention d'une MASP. Peut-on considérer qu'un adulte endetté est déjà ou pas encore dans une situation de risque ? S'agit-il d'un risque immédiat, potentiel, futur ? Si, dans le volet judiciaire, le juge des tutelles se fonde sur le certificat médical pour décider de la mesure adéquate, dans le volet social, rien ne permet de pronostiquer un risque futur. Le choix d'un engagement

⁷ ANAS : MASP : La contrainte à partir d'où et jusqu'où ? Analyse et préconisations de l'ANAS. Avis technique du mois de décembre 2008.

⁸ Avis ANAS précité p. 6.

contractuel n'est pas pour autant critiquable dans la mesure où, comme le rappelle l'ANAS, « *un contrat en travail social repose sur des principes éthiques : la participation active des intéressés, leur autodétermination, c'est-à-dire le choix libre et éclairé, la reconnaissance des usagers en tant que sujets (et pas objets), en tant que membres à part entière d'une société et citoyens porteurs de droits* »⁹.

En outre, la pluralité des dispositifs d'aide sociale gérés par les Conseils Généraux participe à une dispersion de l'intervention sociale et à l'opacité de ceux-ci comme à la difficulté de la mise en œuvre de la MASP gouvernée par le principe de subsidiarité : en effet, une évaluation sociale préalable doit avoir mis en évidence l'opportunité d'ouverture de la mesure plutôt qu'une aide issue des autres dispositifs gérés au niveau départemental. La pluralité des différents intervenants en fonction de la nature des difficultés qu'elles rencontrent (logement, insertion sociale et professionnelle, vieillesse, handicap, santé...) ne participe pas à une vision globale de la situation du bénéficiaire et ne favorise pas des résultats optimums.

Enfin, les effets pervers de la MASP se dessinent déjà : lorsque la mesure est mise en place sur demande du Département et acceptée par la personne pour éviter qu'un juge ne soit saisi ou par peur de ne plus avoir d'aide si elle refuse, la relation sera contrainte. À l'inverse, si elle apparaît comme un moyen d'avoir des aides en plus, il s'agira d'un assujettissement là où la loi est censée construire un retour à l'autonomie¹⁰.

Monique Ribeyrol - Subrenat

COMPTRASEC UMR 5114

CNRS - Université Montesquieu-Bordeaux IV

⁹ Avis technique de l'ANAS, décembre 2008, p. 5.

¹⁰ En ce sens, Avis technique de l'ANAS, décembre 2008, p. 6.