



**RÉORGANISER UN SERVICE DE TUTELLE POUR GARANTIR  
LES DROITS ET LIBERTÉS DES PERSONNES PROTÉGÉES. LA  
MISE EN PLACE DE LA RÉFORME DU 5 MARS 2007 DANS  
UNE ASSOCIATION TUTÉLAIRE**

**Christelle BOUALI**

**2008**

*cafdes*



---

## Remerciements

---

Je dédie ce mémoire à mon petit garçon qui m'a regardée partir une semaine par mois pendant un peu plus de deux ans, et a supporté vaillamment mes absences et autres indisponibilités pour cause de travail à faire ou à terminer, alors qu'il aurait juste voulu jouer avec moi ou entendre une histoire....

Je pense également à mon compagnon, ma famille et mes amis qui m'ont soutenue, et, chacun à leur façon, encouragée dans cette démarche.

Je remercie surtout l'amie de longue date qui m'a orientée et guidée quand je doutais, et dont les conseils m'ont été précieux et m'ont permis d'avancer quand j'étais en panne d'inspiration.

Je voudrai aussi remercier les deux niçois pour les nombreux moments passés en leur présence, leur solidarité à toute épreuve, et leur amitié.

Je veux remercier également la Présidente et l'ensemble du personnel de l'association qui ont été d'une grande patience avec moi durant cette formation.

Enfin, quelques mots en toute humilité pour conclure ce chapitre : à travers ce mémoire, j'ai tenté de faire partager aux lecteurs l'attention toute particulière que je porte aux personnes protégées qui, a un moment de leur vie, ont besoin d'un *tuteur* pour les guider, les conseiller, et les amener à continuer leur chemin seules, rassurées et confiantes dans l'avenir. J'espère y être parvenue, ou du moins, les avoir fait sortir de l'ombre dans laquelle les préjugés et autres a priori sur les mesures de protection les placent à leur insu ou leur grand désarroi.

---

# Sommaire

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>1 DES PERSONNES A PROTEGER : UNE MISSION POUR L'ASSIM.....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 LA PERSONNE VULNERABLE ET SON ENTOURAGE.....</b>	<b>3</b>
1.1.1 <i>La personne protégée .....</i>	<i>3</i>
1.1.2 <i>La vulnérabilité.....</i>	<i>5</i>
1.1.3 <i>L'entourage .....</i>	<i>7</i>
<b>1.2 DE LA PROTECTION DES BIENS AU RESPECT DES DROITS ET DES LIBERTES.....</b>	<b>9</b>
1.2.1 <i>La préoccupation de la protection des biens .....</i>	<i>9</i>
1.2.2 <i>La reconnaissance des droits et libertés.....</i>	<i>12</i>
1.2.3 <i>Le respect des droits et des libertés .....</i>	<i>15</i>
<b>1.3 LA PERSONNE PLACEE AU CENTRE DU DISPOSITIF .....</b>	<b>18</b>
1.3.1 <i>La protection de la personne .....</i>	<i>18</i>
1.3.2 <i>L'intérêt porté à la personne.....</i>	<i>21</i>
1.3.3 <i>L'équilibre entre protection et liberté.....</i>	<i>23</i>
<b>2 DES DROITS ET LIBERTES A PRESERVER : UNE NECESSITE POUR L'ASSIM</b>	<b>28</b>
<b>2.1 L'ASSIM .....</b>	<b>28</b>
2.1.1 <i>De la création à l'année 2008 .....</i>	<i>28</i>
2.1.2 <i>L'actualité de l'ASSIM.....</i>	<i>31</i>
2.1.3 <i>L'accompagnement des personnes protégées par l'ASSIM.....</i>	<i>35</i>
<b>2.2 L'EVOLUTION DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES.....</b>	<b>38</b>
2.2.1 <i>La complémentarité des personnels.....</i>	<i>38</i>
2.2.2 <i>La professionnalisation des personnels.....</i>	<i>41</i>
<b>2.3 L'EVOLUTION DU REGARD PORTE SUR LA PERSONNE PROTEGEE .....</b>	<b>43</b>
2.3.1 <i>Une nouvelle dynamique de prise en charge.....</i>	<i>44</i>
2.3.2 <i>La prise en compte de la personne .....</i>	<i>48</i>
<b>3 REORGANISER L'ASSIM POUR GARANTIR LE RESPECT DES DROITS ET LIBERTES DES PERSONNES PROTEGEES.....</b>	<b>52</b>
<b>3.1 IMPULSER UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA PERSONNE PROTEGEE .....</b>	<b>52</b>
3.1.1 <i>Elaborer le projet associatif .....</i>	<i>53</i>
3.1.2 <i>Elaborer les outils d'expression des droits des personnes .....</i>	<i>55</i>
3.1.3 <i>Elaborer un guide des bonnes pratiques .....</i>	<i>58</i>
<b>3.2 REORGANISER LE SERVICE POUR AMELIORER LA QUALITE DE L'OFFRE DE SERVICE</b>	<b>59</b>

3.2.1	<i>Intensifier la collaboration entre les personnels</i>	59
3.2.2	<i>Favoriser l'évaluation des personnes protégées et de leur situation</i>	62
3.2.3	<i>Créer un service dédié à la gestion des mesures administratives</i>	66
<b>3.3</b>	<b>REPENSER NOS PRATIQUES</b>	<b>69</b>
3.3.1	<i>S'ouvrir à l'extérieur</i>	69
3.3.2	<i>Redéfinir nos missions</i>	72
3.3.3	<i>Engager une politique de formation du personnel</i>	75
<b>CONCLUSION</b>		<b>79</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>		<b>81</b>
<b>LISTE DES ANNEXES</b>		<b>I</b>

---

## Liste des sigles utilisés

---

ASSIM	Association de Soutien et de Subrogation aux Incapables Majeurs
CASF	Code de l'Action Sociale et des Familles
CC	Code Civil
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CESF	Conseiller en Economie Sociale et Familiale
CNC	Certificat National de Compétence
CROSM	Comité Régional de l'Organisation Sanitaire et Médico-sociale
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDHC	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789
DGF	Dotation Globale de Financement
DIPC	Document Individuel de Prise en Charge
ESAT	Etablissement et Service d'Aide par le Travail
GCSMS	Groupement de Coopération Sociale ou Médico-sociale
MAJ	Mesure d'Accompagnement Judiciaire
MASP	Mesure d'Accompagnement Social Personnalisée
MJPM	Mandataire Judiciaire à la Protection des Majeurs
ODAT	Observatoire Départemental de l'Activité Tutélaire
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONPMP	Observatoire National des Populations Majeures Protégées
PAUF	Plan Annuel Unique de Formation
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
TMP	Tuteur aux Majeurs Protégés
TPS	Tutelle aux Prestations Sociales

## INTRODUCTION

Je suis directrice d'une association tutélaire, l'Association de Soutien et de Subrogation aux Incapables Majeurs (ASSIM), située dans les Alpes Maritimes, à Nice. Trois autres associations et une trentaine de personnes physiques exercent dans le département et de façon professionnelle cette activité qui concerne environ 13 000 personnes majeures sur ce territoire.

La prise en charge des personnes est issue d'une décision de justice, et ses modalités d'application, privatives de libertés, touchent un sujet sensible, celui de l'argent. Plus précisément, l'argent et le patrimoine des uns gérés par d'autres, dans un mécanisme juridique relativement complexe, source de nombreuses interrogations. Actuellement, la loi n° 68-5 du 3 janvier 1968<sup>1</sup> s'applique : elle s'est construite sur une logique historique privilégiant la protection des biens sans prévoir celle des personnes. Elle a, ensuite, évolué vers l'action sociale, en étant mise en œuvre pour des personnes non envisagées dans le dispositif initial et alors même que seul un accompagnement social aurait été suffisant.

Une réforme de ce dispositif est intervenue le 5 mars 2007 avec l'adoption d'une loi (n°2007-308)<sup>2</sup> qui entrera en application, pour la plupart de ses dispositions, le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Elle s'inscrit dans l'évolution des politiques publiques françaises mais aussi de l'environnement européen, lesquels ont mis l'accent sur la nécessité du respect des personnes prises en charge et de leurs droits. En effet, elle institue le principe de protection de la personne (et plus seulement de ses biens) et reconnaît l'activité tutélaire comme relevant du champ social et médico-social tel que défini par la loi 2002-2 du 2 janvier 2002.

Cette intégration est très importante car la loi de 2002 a apporté de nombreuses modifications au système existant en mettant en place, notamment, des schémas d'organisation sociale et médico-sociale, en favorisant la coordination et coopération entre les établissements, et en inscrivant les activités dans un processus d'autorisation administrative, de contrôle et d'évaluation. Elle a ainsi mis fin à la logique d'établissement qui prévalait alors, au bénéfice de celle de prestation de service, tournée vers les usagers qui ont des besoins et dont les droits fondamentaux et libertés sont réaffirmés. La loi de 2002 a, d'ailleurs, assigné pour objectifs au secteur social et médico-social de favoriser l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, la prévention des exclusions et la correction de ses effets.

---

<sup>1</sup> Loi n°68-5 du 3 janvier 1968 portant réforme du droit des incapables majeurs JORF du 4 janvier 1968 page 114

<sup>2</sup> Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs JORF n°56 du 7 mars 2007 page 4325 cf. en annexe 1 schéma des mesures de protection

Ils ont été intégralement repris par la loi du 5 mars 2007, laquelle, s'inscrivant dans ce champ d'action, prévoit, en premier lieu, que s'agissant du vieillissement de la société, la protection des personnes âgées doit être repensée en tenant compte de leur nombre grandissant et de leur fragilité. En second lieu, en ce qui concerne l'évolution des besoins sociaux et la cohésion sociale, il est désormais acquis que la société moderne étant à la fois société de consommation et d'exclusion, elle se doit de protéger les personnes socialement vulnérables, mais sans pour autant les déresponsabiliser. Et enfin, l'accent a été mis sur la nécessaire prise en compte des personnes elles mêmes à travers une reconnaissance de leurs droits et libertés.

Ces dernières dispositions m'ont amenée à réfléchir sur l'organisation actuelle de l'association et les modifications voire même la *réforme* qu'elle allait devoir engager pour que ces droits, une fois affirmés, puissent être exercés par les usagers.

Tout d'abord, il m'est apparu évident que cette nouvelle prise en charge des personnes allait induire des changements dans la perception que les professionnels de l'activité tutélaire ont des personnes protégées. En effet, leur reconnaître des droits, c'est reconnaître qu'elles peuvent être acteurs et participer, ainsi, à l'élaboration et la mise en œuvre de leur projet<sup>3</sup>. Le plus difficile réside dans l'appréhension - dans les deux sens du terme autant le fait de saisir que de craindre - par les salariés, de ce nouveau regard à avoir, et qui passe nécessairement par une appropriation de ces concepts nouveaux pour notre activité.

La réflexion que j'ai conduite en ma qualité de directrice concerne, également, les nécessaires modifications à apporter dans notre organisation afin que l'accompagnement budgétaire, qui constitue notre principal axe de prise en charge actuelle, évolue. Il doit, maintenant, laisser place à une offre de service quasi *sur mesure* pour laquelle l'accès aux droits fondamentaux et la préservation des libertés constitueront la pierre angulaire de l'intervention du professionnel.

Enfin, cette nouvelle loi m'amène à engager la professionnalisation de nos pratiques afin que la personne protégée puisse bénéficier de la meilleure prise en charge possible et la plus adaptée à son état. Pour cela, le personnel de l'association doit être guidé, orienté, écouté dans sa pratique quotidienne et ma position de directrice est de l'accompagner dans cette évolution.

---

<sup>3</sup> " *La participation des usagers dans les établissements et services médico-sociaux : enjeux et méthodes* ", étude réalisée par ANDESI et UNAPEI

# **1 DES PERSONNES A PROTEGER : UNE MISSION POUR L'ASSIM**

J'ai souhaité commencer cette étude par la détermination de la personne protégée en 2008 puisque le législateur a affirmé sa volonté forte de centrer le dispositif de protection juridique sur la personne elle même. Cela m'a permis, ensuite, de retracer les évolutions de la législation qui ont abouti, récemment, à l'adoption de la loi du 5 mars 2007, laquelle met en exergue l'obligation, pour les professionnels de l'activité tutélaire, de garantir le respect des droits et libertés des personnes.

## **1.1 La personne vulnérable et son entourage**

Tenter de définir la personne protégée m'a conduit à m'interroger sur la question de la vulnérabilité et, plus particulièrement, à la place que cette notion occupe dans les politiques publiques : elle y est non seulement de plus en plus fréquemment utilisée, mais se substitue au terme "d'incapacité" en vigueur dans l'activité tutélaire. De plus, la question de la famille et/ou entourage proche devient fondamentale avec la nouvelle loi, adoptée en *empreinte* de la loi de rénovation sociale du 2 janvier 2002, car elle lui accorde une place prépondérante. Je vais ainsi présenter différentes situations rencontrées en pratique qui permettent de mieux cerner, de façon globale, l'activité de l'ASSIM.

### **1.1.1 La personne protégée**

#### **1.1.1.1 Les données statistiques**

Ce sont 50 000 personnes qui deviennent chaque année des personnes protégées, ce qui portera le chiffre de près de 700 000 aujourd'hui de personnes bénéficiaires à un million en 2010<sup>4</sup>. Selon une étude de la population réalisée en 2006 par l'Observatoire National des Populations Majeures Protégées (ONPMP)<sup>5</sup>, la répartition par sexe fait apparaître que les hommes constituent environ 55 % des personnes protégées, alors qu'ils ne représentent que 47.9 % de la population majeure française. Celle par âge est assez hétéroclite puisque les 30-60 ans représentent une part importante de la population des majeurs protégés (59%), les moins de 30 ans regroupent à peine 9 % de cette population et les plus de 60 ans environ 33%.

---

<sup>4</sup> [www.social.gouv.fr](http://www.social.gouv.fr)

<sup>5</sup> [http://www.unaf.fr/IMG/pdf/\\_Rapport\\_ONPMP\\_2006\\_\\_18\\_d\\_351c\\_.pdf](http://www.unaf.fr/IMG/pdf/_Rapport_ONPMP_2006__18_d_351c_.pdf)

En ce qui concerne leurs lieux de vie, environ 61.3 % des personnes protégées sont prises en charge à leur domicile (dont 1.6 % en hôtel ou chambre meublée), les autres étant hébergées principalement en maison de retraite (pour 26 %), en établissement pour personnes handicapées (7 %), en hôpital ou clinique psychiatrique (4.7 %), voire même en centre de détention (0.3 %), ou sans domicile fixe (0.7 %).

Cette avalanche de chiffres, si elle est utile, n'apprend cependant rien sur la réalité des personnes concernées. En effet, la définition, ou identification des personnes bénéficiaires d'une mesure de protection s'avère délicate tant l'éventail du public concerné s'élargit régulièrement ces dernières années.

### **1.1.1.2 Les personnes concernées**

La population prise en charge<sup>6</sup> par l'ASSIM constitue le reflet des difficultés rencontrées dans la société, et le nombre de mesures de protection est en augmentation exponentielle au niveau national, tant les maux sont multiples. Elle est principalement liée à celle de l'espérance de vie, au maintien à domicile de personnes âgées à l'autonomie déclinante, à la diminution progressive de la prise en charge des malades mentaux en service hospitalier, et à l'apparition d'une dérive des nominations par les magistrats depuis ces dernières années au profit d'une population ne remplissant pas les conditions requises par la loi d'origine (nécessité d'une altération des facultés mentales), mais vivant plutôt en marge de la société et souffrant des nouvelles formes de précarité et d'exclusion<sup>7</sup>.

Le public concerné est donc hétérogène, comprenant à la fois des personnes âgées, d'autres en situation de grande précarité (surendettement, personnes allocataires du Revenu Minimum d'Insertion -RMI-, de minima sociaux, *travailleurs pauvres*, etc.), ou encore certaines souffrant d'addictions diverses, et/ou de handicap physique et psychique. Il est, à ce sujet important de souligner l'évolution de la prise en charge de la maladie psychiatrique qui a eu ces dernières années, un impact important sur la population suivie dans le secteur tuteur. En effet, la forte diminution du nombre de lits d'hôpital a fait qu'un nombre croissant de patients sont soignés en milieu ouvert et ont besoin d'être protégés. Ce sont, de plus, souvent des malades chronicisés qui quittent l'hôpital pour prendre *une chambre en ville* et la mise en place d'une mesure de protection sert alors de précaution pour le patient et le médecin, en tant que garde-fou, barrière, et remplace en un sens les murs de l'hôpital<sup>8</sup>.

D'une façon générale, les personnes protégées sont majeures, d'origine, condition et situation sociale et familiale différentes. Leur seul point commun est qu'elles rencontrent chacune des difficultés dans leur vie quotidienne. Elles sont, ainsi, situées à l'intersection

---

<sup>6</sup> Cf. états statistiques des personnes protégées suivies par l'ASSIM en juin 2008, annexe 1

<sup>7</sup> PLANET J. "Les majeurs protégés sont-ils bien ... protégés?", Lien social, n° 515, 20 janvier 2000

<sup>8</sup> HAUSER J. "Incapables et/ou protégés ?", sur le projet de réforme des incapacités, Informations sociales 2007/ N°138 p. 6 - 19

des pathologies mentales et des problématiques sociales sans pouvoir indiquer lequel des deux registres alimente l'autre : paupérisation, voire exclusion des populations socialement et/ou mentalement vulnérables ou *fragiles*, en rupture avec les liens sociaux. De plus, y sont associés des comportements à risques tels la prise de toxiques, une alcoolisation excessive... Il en résulte une marginalisation qui va de pair avec un isolement du monde social *ordinaire*, et qui relève d'une prise en charge plus sociale, ou médico-sociale que médicale, mais dont nombre de ces aspects sont néanmoins superposables.

Il est important de se rappeler que les personnes protégées représentent un peu plus de 1 % de la population française, laissant ainsi à penser que chacun en connaît peut être une, dans son entourage plus ou moins proche, et que les aléas de la vie ne préserve personne de cette éventualité.

### **1.1.2 La vulnérabilité**

Il me paraît, en premier lieu, nécessaire de définir cette notion de vulnérabilité car elle est liée à la démarche de protection engagée pour les personnes en difficulté. Je m'attacherai, ensuite, à déterminer les différentes étapes ayant permis au législateur de se préoccuper particulièrement de la personne protégée du fait de son état de vulnérabilité.

#### **1.1.2.1 Les diverses définitions**

L'adjectif vulnérable, qui dans le dictionnaire "Petit Larousse" se définit comme "faible, qui donne prise à une attaque", est de plus en plus fréquemment utilisé par les pouvoirs publics, les responsables institutionnels, les travailleurs sociaux sans que pour autant une définition de la vulnérabilité sociale n'ait été posée<sup>9</sup>. En dehors de toute autre précision, le champ d'interprétation reste vague, mais il renvoie finalement à la notion de fragilité.

L'Union Européenne, dans le Livre Vert de la Commission relatif aux garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans les procédures pénales dans l'Union européenne<sup>10</sup>, énumère la liste des personnes considérées comme vulnérables dans laquelle ne figurent pas les personnes protégées. En revanche, sont listés : "[...] les personnes souffrant de handicap mental ou émotionnel, les handicapés physiques ou personnes atteintes de maladies physiques [...], les illettrés..." qui peuvent potentiellement être bénéficiaires d'une mesure de protection.

---

<sup>9</sup> Sur la notion de vulnérabilité, voir BAUER M., FOSSIER T. " *Les tutelles, accompagnement et protection juridique des majeurs* ", Paris, ESF Editeur, 2008, p.21

<sup>10</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l33214.htm>

Un autre document émanant de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) est plus complet car il identifie des personnes comme étant vulnérables dès lors qu'elles ne sont plus en mesure de pouvoir (pour diverses raisons) protéger leurs intérêts propres, ou de donner / refuser leur consentement, ou bien encore lorsqu'elles sont démunies, reçoivent des aides<sup>11</sup>. Il liste également dans cette catégorie les personnes recevant des prestations ou une aide sociale, les personnes âgées, les pensionnaires de maisons de retraite, mais également les chômeurs, les sans-abri. Une fois encore, les personnes protégées ne sont pas incluses expressément dans cette liste, mais la référence à l'impossibilité de pourvoir à ses intérêts et les différentes catégories de personnes citées ressemblent largement à l'approche de la population accueillie décrite précédemment.

Il m'apparaît, alors, que la vulnérabilité de la personne protégée peut être liée à sa fragilité physique ou psychologique, à une situation de handicap, à une situation sociale précaire (exclusion par exemple), ou encore à une situation de danger (maltraitance, violence).

### **1.1.2.2 La vulnérabilité et le droit**

En France, l'attention portée aux personnes vulnérables a pris son essor et a été connue du grand public par l'intermédiaire du droit de la consommation et, un premier texte adopté en 1972 (loi n° 72-1137 du 22 décembre 1972), s'est préoccupé de protéger les consommateurs en matière de vente et de démarchage à domicile. D'autres textes sont ensuite intervenus dans ce domaine et ont été codifiés dans le code de la consommation et le code pénal, prévoyant ainsi de sanctionner pénalement les personnes qui auraient profité d'une particulière vulnérabilité pour conduire une autre personne à faire des actes ou s'abstenir de faire des actes, ayant des conséquences préjudiciables pour elle. Les autres domaines du droit (droit du travail, de la responsabilité, des contrats, du logement, etc.) ont également prévu des dispositions permettant de prendre en considération cet état et de protéger les personnes concernées, mais sans véritablement définir avec exactitude la vulnérabilité.

Le secteur social et médico-social s'est intéressé à son tour à cet état à travers diverses circulaires ayant pour objet la protection des personnes considérées comme vulnérables (circulaire 15 mars 2001, du 3 mai 2002 relative notamment à la lutte contre la maltraitance envers les personnes vulnérables<sup>12</sup>), et la prévention et le traitement des violences en institutions. La loi de rénovation sociale du 2 janvier 2002 intègre, elle aussi, cette notion de vulnérabilité et prévoit, notamment, l'évaluation continue des besoins et attentes des personnes vulnérables. De plus, elle érige le directeur d'établissement social et médico-

---

<sup>11</sup> [http://www.cioms.ch/frame\\_french\\_text.htm](http://www.cioms.ch/frame_french_text.htm) "Lignes directrices internationales d'éthique pour la recherche biomédicale impliquant des sujets humains" élaborée par le Conseil des Organisations Internationales des Sciences Médicales (CIOMS) avec la collaboration de l'OMS

<sup>12</sup> [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr)

social en garant du respect des droits des usagers, et lui confère ainsi une dimension nouvelle.

En ma qualité de directrice d'une association tutélaire qui intégrera le champ d'application de cette loi, j'ai désormais l'obligation légale de garantir le respect des droits et libertés des personnes prises en charge, du fait de la vulnérabilité qui leur est reconnue à la fois par le mandat juridique confié (puisqu'il constitue le lien avec l'activité tutélaire), mais également par le fait même de leur prise en charge par un établissement social et médico-social.

Je n'ai, cependant, pas attendu cette obligation pour me préoccuper des conditions d'accueil et de suivi des personnes bénéficiaires d'une mesure de protection exercée par l'ASSIM, tant ces objectifs relèvent de notre ligne d'éthique et de valeurs propres à l'association que je partage pleinement.

### **1.1.3 L'entourage**

Pendant longtemps, il a été estimé que la personne protégée était une question intéressant principalement sa famille qui devait assurer sa protection. Ce raisonnement s'est largement atténué avec l'éclatement du noyau familial et le délitement de ces liens, mais il n'en reste pas moins que les professionnels de l'ASSIM doivent prendre en considération l'entourage (au sens large du terme) car, comme j'ai pu le constater dans la pratique, il occupe une place importante pour les personnes protégées.

#### **1.1.3.1 La place dévolue par la loi**

L'article 415 nouveau du Code Civil (CC) prévoit, dans son alinéa 4, que la mesure de protection " est un devoir des familles et de la collectivité publique. " De plus, la réforme inscrit, pour la première fois dans l'histoire des régimes de protection, un titre entier (titre VII) dans le livre II du Code de l'Action sociale et des Familles (CASF). C'est dire toute la place qui est ainsi faite à la famille (étendue aux proches qui entretiennent des liens stables et durables avec la personne), le mandataire professionnel n'intervenant qu'à titre subsidiaire. En effet, le texte institue une priorité familiale pour la désignation du curateur, le conjoint, partenaire ou concubin étant prioritaire sous réserve de vie commune ; puis viennent les parents, alliés ou co-résidents en lien étroit et stable avec le majeur.

C'est la raison pour laquelle j'ai été amenée à étudier l'entourage car il constitue l'une des composantes essentielles dans la relation d'aide engagée dans l'exercice de notre mission. Le seul écueil à éviter est de ne pas appliquer des recettes toutes prêtes qui auraient pu me conduire à tirer des conclusions hâtives sur la situation de la personne protégée et l'implication ou non de la famille dans cet état de fait. Le but de cette préoccupation est plutôt de m'attacher à comprendre la personne protégée dans sa globalité, incluant les autres qui lui sont proches, ou justement ne le sont pas.

Cela est d'autant plus important que le régime de protection des majeurs opère, dans le Code Civil actuel, un renvoi aux dispositions régissant celles des mineurs. L'imbrication de la personne protégée dans la famille et le rôle qu'elle y tient puisent donc leur source dans la législation, laquelle ne fait que refléter l'histoire et les considérations encore actuelles de l'opinion publique. R. CASTEL énonce justement, dans une étude réalisée sur les majeurs protégés<sup>13</sup>, que l'enfant et le fou sont deux catégories d'individus posant des problèmes particuliers et que " [...] le fondement contractuel du libéralisme impose le rapprochement du fou et de l'enfant, la grande analogie pédagogique de la médecine mentale au sein de laquelle toute son histoire va se développer. Familialisme ou mise sous tutelle par un mandat public, il n'y aura pas pour elle d'autre alternative ".

### **1.1.3.2 La place occupée dans la pratique**

#### ***Le positionnement de la famille***

Au-delà de ces considérations qui éclairent notre vision, je considère que l'intérêt porté à l'entourage est primordial dans notre mission. En effet, dans bien des situations, j'ai pu constater que la personne protégée était isolée, soit du fait de l'absence de liens familiaux – qui peut être totale ou seulement due au fait qu'aucun des membres de la famille ne réside dans la même localité -, soit suite à une rupture desdits liens. Les causes en sont nombreuses, et trouvent parfois leur origine dans l'usure que peuvent ressentir certains parents, frères, sœurs, plus particulièrement lorsque la personne protégée souffre de troubles mentaux et ne bénéficie d'aucun suivi médical. Le lien social est alors fragilisé et l'évolution de la société actuelle ne contribue pas à le restaurer, alors qu'il pourrait, pour certaines personnes vulnérables constituer un soutien important<sup>14</sup>.

De même, les changements des structures familiales ont une incidence sur les solidarités et les prises en charges intergénérationnelles (davantage de famille monoparentales et de familles recomposées, des ascendants plus vieux et plus nombreux). La présence de la famille et des proches et leur implication dans la prise en charge réalisée par un service tutélaire tel que celui de l'ASSIM se situent à plusieurs niveaux. Ils permettent de distinguer deux situations : d'une part, celle dans laquelle la famille se retrouve *aidante* ou tout au moins, s'informe sur la mesure prononcée, et, d'autre part, celle que je qualifierai d'opposante, soit par un interventionnisme inopportun, soit par une contestation catégorique. Lorsque la famille se trouve dans une situation de coopération, le bénéfice pour la personne protégée est immédiat : il se construit autour d'elle une prise en charge globale, sans interférence de part et d'autres, et les interventions se complètent. La famille devient alors,

---

<sup>13</sup> CASTEL R. " *L'ordre psychiatrique. L'âge d'or de l'aliénisme* ", Paris, 1976, page 50, in GAILLARD G. " *Approche socio-historique des dispositifs de protection des personnes fragiles* ", les Cahiers de l'Actif n° 376-377, sept-oct. 2007

<sup>14</sup> Sur l'isolement des personnes protégées, étude réalisée par l'Observatoire National des Populations Majeures Protégées (ONPMP) en 2005 disponible sur [http://www.unaf.fr/article.php3id\\_article=5642](http://www.unaf.fr/article.php3id_article=5642)

au même titre qu'un partenaire institutionnel, un interlocuteur privilégié, rendant visible la notion de globalité dans la prise en charge. Par contre, lorsque l'entourage ne coopère pas à la mesure de protection ou interfère sur notre action par une présence parfois quasi abusive, la relation devient compliquée pour l'ensemble des acteurs : le majeur protégé ne sait plus sur quel repère s'appuyer, les actions entreprises s'entrecroisent et parfois s'entrechoquent sans bénéfice réel final. Des situations se présentent également dans lesquelles la personne bénéficie d'une mesure de protection car elle est –ou serait – victime de spoliation de la part de son entourage. Il me semble difficile, dans ces conditions, de pouvoir établir un lien avec celui-ci, les relations étant forcément entachées de suspicion et n'étant pas en adéquation avec notre mission première qui consiste à protéger le bénéficiaire contre d'éventuels abus.

### ***Le positionnement du professionnel***

Mon rôle de directrice est de sensibiliser le personnel et l'amener à réfléchir sur la place que nous laissons à la famille dans l'exercice du mandat de justice car cela va fortement interférer les relations avec elle. Notre nomination peut, en effet, être considérée comme une intrusion dans la sphère familiale, ne simplifiant pas ainsi le contact à établir. J'ai entendu, à ce sujet, les parents d'une personne protégée, me dire, après leur avoir expliqué en quoi consistait notre prise en charge " mais, et nous ? Qu'est ce qu'il nous reste ? ". Une fois rassuré sur le fait que leurs relations, rencontres et liens affectifs ne seraient pas remis en question, le dialogue a pu commencer à s'installer.

Enfin, je veux absolument éviter que les professionnels ne soient tentés, pour des raisons de facilité, d'éviter de faire une place aux proches et ne pas les associer dans la prise en charge, sans même avoir engagé une quelconque démarche visant à établir un contact. En effet, il me paraît essentiel que le regard du professionnel soit aiguisé sur la place de la famille ou des proches dans la relation mise en œuvre avec la personne protégée afin de permettre une meilleure compréhension de sa situation.

## **1.2 De la protection des biens au respect des droits et des libertés**

La spécificité de l'activité tutélaire tient au fait que la mission à exercer est confiée par un magistrat, selon un cadre juridique très précis. Celui-ci a évolué en faveur d'une intégration de la personne dans le dispositif et je vais, dans un premier temps, évoquer son histoire pour permettre, dans un second temps, une meilleure compréhension de la législation actuelle, et surtout de la réforme du 5 mars 2007.

### **1.2.1 La préoccupation de la protection des biens**

L'idée qui a prédominé dans l'histoire des régimes juridiques de protection est celle de la préservation du patrimoine des personnes qui ne sont plus en mesure d'y parvenir, et ceci

afin d'éviter son éventuelle dilapidation et permettre, aux héritiers, *de percevoir leur dû*. Il fallait, ainsi, empêcher les actes inconsidérés qui auraient eu pour effet de ruiner le patrimoine familial. Progressivement, la perception du législateur a évolué- en même temps que celle de la société – et a amené de grands changements dans la prise en charge des plus vulnérables : ils se sont matérialisés dans la loi du 5 mars 2007 à travers la reconnaissance de leurs droits et libertés.

### **1.2.1.1 Une préoccupation essentielle**

Le besoin de protéger les biens est très ancien et Aristote, dans son étude de la constitution athénienne indiquait déjà que le magistrat ("l'archonte") est chargé de veiller sur les orphelins, les épicières<sup>15</sup> et femmes enceintes et plus précisément sur leur patrimoine et le respect de leurs droits. Le droit romain a instauré par la suite dans la Loi des XII tables, une protection des biens des personnes basée sur la prise en compte des troubles mentaux dont elles souffrent et en fonction du degré de "folie"<sup>16</sup>. Les textes successifs ont toujours exprimé la volonté de ne s'attacher qu'au patrimoine des personnes, aux dépens de la protection de la personne et ont systématiquement lié la mesure de protection à la présence d'une maladie mentale, la loi sur les aliénés n°7443 du 30 juin 1838 ne concernant même que les "aliénés internés".<sup>17</sup>

Le législateur s'est également intéressé à l'origine des revenus perçus et plus particulièrement à ceux concernant les enfants à travers les prestations sociales. C'est ainsi que vont apparaître, pendant la première guerre mondiale<sup>18</sup>, puis sous le régime de Vichy, la notion de bonne utilisation des prestations sociales et leur placement sous tutelle sera possible lorsque "les enfants sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses."<sup>19</sup> Ces termes seront d'ailleurs intégralement repris dans la loi du 18 octobre 1966 (N° 66-774) relative à la Tutelle aux Prestations Sociales (TPS) qui est toujours en vigueur et se trouve codifiée dans le code de la sécurité sociale. Je ne traiterai pas de ces mesures de protection<sup>20</sup> dans ce document car elles sont amenées à disparaître au 31 décembre 2011, voire même auparavant, car les magistrats du

---

<sup>15</sup> Sur la définition d'épiclère : en l'absence de frère, une fille devient épicière à la mort de son père, dans le sens où la transmission du patrimoine paternel repose désormais sur son intermédiaire ; elle doit être épousée par le plus proche parent paternel, et le patrimoine doit être transmis à ses enfants ; si le père laisse à sa mort plusieurs filles, elles sont toutes épicières et doivent toutes épouser des proches parents paternels. WILGAUX J " *Entre inceste et échange - Réflexion sur le modèle matrimonial Athénien* " <http://lhomme.revues.org/docannexe3282.html>

<sup>16</sup> QUEZEDE E., " *La protection des incapables majeurs : son histoire et ses perspectives d'évolution* " Thèse de doctorat en médecine, Université d'Angers 2003, [http://www.med.univ-angers.fr/discipline/psychiatrie\\_adulte/theses/quezede.htm](http://www.med.univ-angers.fr/discipline/psychiatrie_adulte/theses/quezede.htm), p.4

<sup>17</sup> Ibid., p.6

<sup>18</sup> Loi du 5 août 1914 "Familles nécessiteuses" JORF du 6 août 1914 page 7127

<sup>19</sup> Loi du 18 novembre 1942 sur l'aménagement de la prime à la naissance JORF du 24 novembre 1942, page 3890

<sup>20</sup> Je ne traiterai pas dans le mémoire les mesures de tutelle aux prestations sociales puisqu'elles n'existeront plus au 01/01/2009 et celles en cours prendront fin automatiquement au 01/01/2011. Un résumé de ces mesures figure en annexe 2

département des Alpes Maritimes appliquent de façon anticipée la réforme en fixant comme date de fin pour la plupart d'entre elles le 31 décembre 2008.

La loi n°68-5 du 3 janvier 1968 (titre onzième du Code civil) portant réforme du droit des incapables majeurs, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008, a été ensuite votée dans un contexte social d'expansion économique relative, avec le souci d'organiser les franges marginales de la société. Elle prévoit ainsi une protection pour la personne majeure souffrant "d'une altération de ses facultés personnelles" qui "la met dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts"<sup>21</sup>. Cette notion d'altération a été retenue par le législateur car elle permettait de mettre en place une protection pour des personnes souffrant de pathologies diverses (non voyants, aphasiques, etc.) pour lesquelles les dispositions précédentes ne pouvaient être appliquées. La mission générale du tuteur, entendue dans un sens générique quel que soit le régime de protection, consiste à gérer les ressources et le patrimoine des personnes, surveiller les dépenses, et organiser la mesure elle-même.

Trois types de mesures ont été instaurés par cette loi : la sauvegarde de justice qui est d'une durée de six mois renouvelable une fois, la curatelle et la tutelle, illimitées dans le temps. Elles sont prononcées en fonction du degré d'incapacité médicalement constaté de la personne. Je n'entrerai pas, ici, dans le détail de ces dispositions qui sont exposées en annexe de ce document<sup>22</sup>.

En effet, il me paraît simplement essentiel de préciser que malgré une réelle avancée dans la conception de la protection à mettre en place pour les plus faibles, l'esprit novateur qui animait cette loi lors de sa promulgation s'est finalement estompé après environ une vingtaine d'années d'exercice, notamment à cause de son inadaptation aux évolutions de la société. Cela s'est manifesté par une augmentation importante du nombre des mesures de protection qui ont été prises alors que les conditions requises n'étaient pas présentes (absence d'altération des facultés, mais présence de précarité, par exemple), rendant du même coup la prise en charge difficile, si ce n'est aléatoire.

Cette augmentation a généré un financement croissant par l'Etat qui a conduit les pouvoirs publics à engager une réflexion générale sur ce dispositif dès la fin des années 90. Un projet de réforme a été envisagé suite au "Rapport Favard"<sup>23</sup> (du nom du Président d'un groupe de travail interministériel) rendu courant 2000 sur le dispositif de protection des majeurs.

### **1.2.1.2 Une évolution des préoccupations**

La réflexion engagée à ce sujet portait, en premier lieu, sur la nécessaire reconnaissance de la personne et de ses droits dans le dispositif pris à son bénéfice. Cette démarche

---

<sup>21</sup> Article 488 CC

<sup>22</sup> Cf. annexe 3

<sup>23</sup> FAVARD J. (sous la direction de), Rapport définitif du groupe de travail interministériel de réforme de la protection juridique des majeurs, 2000, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004001167/index.shtml>

s'appuyait, notamment, sur une Recommandation du Conseil de l'Europe du 23 février 1999 qui préconisait que tout système de protection des majeurs devait s'exercer, notamment, dans le respect de la personne et de ses droits<sup>24</sup>. D'ailleurs, le mouvement général de réforme des régimes de protection engagé au même moment au Québec<sup>25</sup> et en Europe Occidentale, a fait apparaître de nouveaux textes s'efforçant de mieux prendre en compte les besoins individuels des personnes à protéger<sup>26</sup>.

Elle a été par la suite confortée par l'évolution des politiques publiques en France, du secteur social et médico-social, lesquelles, notamment avec la loi du 2 janvier 2002 (2002-02) et celle du 11 février 2005 (n° 2005-102), ont intégré la personne (l'utilisateur) dans les processus de prise en charge qui étaient mis en œuvre.

Il était question, en second lieu, de pouvoir articuler les dispositifs judiciaires et les systèmes d'aide et d'action sociale de droit commun car les publics qui pouvaient y prétendre étaient de plus en plus identiques. En effet, ce rapport a constaté qu'un grand nombre de mesures de protection étaient prononcées pour des raisons plus sociales que juridiques. Ainsi, des personnes dont les facultés ne sont pas altérées, se voient privées de leurs droits, sans que pour autant les problèmes sociaux qu'elles rencontrent ne soient réglés, le tout pour un coût toujours croissant à la charge de la collectivité publique. Or, il est évident que les mesures de protection ne doivent pas constituer un palliatif des insuffisances des dispositifs sociaux car elles ont pour unique finalité d'aider des personnes, qui, n'ayant plus toutes leurs facultés personnelles, sont dans l'impossibilité d'agir dans la vie civile selon ce que commande la défense de leurs intérêts.

Notre dispositif a été finalement réformé le 5 mars 2007 avec l'adoption d'un texte qui prévoit enfin le respect des droits et libertés des personnes protégées.

### **1.2.2 La reconnaissance des droits et libertés**

Grâce à la réforme, le regard porté sur la personne protégée par le professionnel doit s'imprégner de ces concepts de droits et libertés qui ont traversé l'histoire pour venir percuter, ces dernières années, les politiques sociales et maintenant l'activité tutélaire elle-même. La détermination des notions de liberté et de droits fondamentaux se révèle donc indispensable, mais la tâche n'est pas aisée car, notamment comme l'indique Montesquieu dans l'Esprit des Lois, "il n'y a point de mot qui ait reçu plus de différentes significations...

---

<sup>24</sup> Conseil de l'Europe, comité des ministres, exposé des motifs, Recommandation REC (1999)4 sur les principes concernant la protection juridique des majeurs incapables

<sup>25</sup> LAVALLEE D., Curatrice Publique, "Le dispositif de protection des personnes inaptes au Québec", Colloque " La réforme des tutelles : de la loi à son application " Sauvegarde de l'Enfance à l'Adulte du Pays basque, Bayonne, 05/10/2007

<sup>26</sup> Sénat Français – service des études juridiques, "La protection juridique des majeurs" Etude de la législation comparée, n° 148, juin 2005

que celui de liberté<sup>27</sup>. Reconnaître qu'une personne a des droits et libertés permet ce changement de perception sur les personnes, mais cela ne garantit cependant pas leur respect. Seul, l'intégration de ces notions dans notre législation lui confère une valeur et permet, ensuite, de sanctionner tout manquement qui pourrait être constaté. Ainsi, les personnes protégées peuvent véritablement devenir acteurs de leur vie et participer aux décisions qui les concernent.

### **1.2.2.1 Les droits fondamentaux**

La notion de droit fondamental est apparue tardivement en France et les auteurs sur le sujet s'accordent à dire que l'origine du mot est allemande<sup>28</sup>. D'ailleurs, l'une des premières publications en France date de 1975 et porte sur la protection des droits fondamentaux en Allemagne.<sup>29</sup> En effet, traditionnellement en France, ce sont les termes de *droits de l'homme* qui sont utilisés dès le XVIIIème siècle dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 (DDHC) et qui seront repris ensuite dans les textes successifs.

La première définition de ces droits est issue de réflexions juridiques qui ont établi la différence entre les deux terminologies. Les droits de l'homme mettent l'accent sur les prérogatives individuelles reconnues à chaque individu alors que les droits fondamentaux insistent sur la prééminence accordée à ces droits dans l'ordre juridique. Les droits de l'homme sont ainsi devenus des droits fondamentaux lorsqu'ils ont pris une place dans l'ordre juridique et y ont occupé la première, marquant ainsi leur passage de l'ordre moral et politique à l'ordre juridique.

C'est ainsi que désormais, le Conseil Constitutionnel censure toute loi contraire aux droits fondamentaux rappelés dans le préambule de la constitution de 1958<sup>30</sup>. La construction européenne a abordé également la question des droits fondamentaux avec l'adoption, le 7 décembre 2000 lors du Conseil Européen de Nice, de la Charte des droits fondamentaux<sup>31</sup>. Elle n'a pourtant aucune valeur juridique puisque non ratifiée par les Etats, mais était intégrée dans le projet de constitution européenne qui n'a pas été accepté par les référendums français et néerlandais. Elle est, cependant, reprise dans le traité modificatif approuvé par le Conseil Européen de Lisbonne le 19 octobre 2007, lequel lui confère une valeur juridiquement contraignante. Elle prévoit, notamment, que le droit à la dignité humaine est déclaré inviolable et doit être respecté et protégé, et que le droit à l'intégrité de la

---

<sup>27</sup> MONTESQUIEU, " *Esprit des lois* ", in Quatrième méditation in GRATELOUP L.L., " *Nouvelle anthologie philosophique* ", Hachette, 1980, p. 413 et Stes

<sup>28</sup> DUPRE DE BOULOIS " *Les notions de liberté et de droit fondamental en droit privé* ", La semaine Juridique, 05/12/2007, In 211

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> LUCHAIRE F., question n°4 : " *Les droits et libertés fondamentaux* ", [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)

<sup>31</sup> [www.Sénat.fr](http://www.Sénat.fr), rapport\_constitution

personne induit la recherche du consentement libre et éclairé de la personne concernée dans le cadre de la médecine et la biologie.

Le courant philosophique s'est également interrogé sur cette notion mais plus précisément sur l'existence, la nature et la justification de tels droits. Cette réflexion paraissait primordiale pour comprendre les raisons pour lesquelles ces droits, qui sont, en théorie, universellement reconnus, continuent, en pratique, à être bafoués dans le monde.

En conclusion, ce sont des droits essentiels et substantiels, qui constituent le fondement même des autres droits, et dont la protection apparaît comme la condition sine qua non de l'existence d'un Etat de droit et de l'exercice d'une démocratie.

### **1.2.2.2 La liberté**

La liberté, dans son acception philosophique, peut se définir comme l'état de celui qui fait ce qu'il veut et non ce que veut un autre que lui ; elle est l'absence de contrainte étrangère, qu'elle soit une influence physique, morale ou celle d'un groupe social politiquement constitué.<sup>32</sup>

De nombreux philosophes ont apporté leur réflexion à cette définition de la liberté et ont posé, ainsi, certaines interrogations sur ses différents aspects. Certaines d'entre elles ont retenu mon attention, le lien avec la problématique que j'ai choisi de traiter m'apparaissant évident.

R. DESCARTES désignait la liberté comme nécessité intime, permanente et considérait la liberté en elle-même comme fondement absolu<sup>33</sup>. Elle constituait, pour lui, "le commencement toujours premier" alors que pour E. KANT, elle dérivait de l'impératif catégorique de devoir : je dois, donc je peux<sup>34</sup>.

J.J. ROUSSEAU a, lui, exprimé l'idée que renoncer à sa liberté, c'est renoncer à sa qualité d'homme<sup>35</sup>, alors que K. MARX indiquera plus tard que la liberté est le droit de faire tout ce qui ne nuit à personne.<sup>36</sup>

Cette notion n'a cependant pas été retenue par J. P. SARTRE, pour qui la contrainte ne se trouve pas dans cet espace et affirme que "notre liberté n'est contrainte que par la liberté divine"<sup>37</sup>.

La liberté est, en conséquence, pour ces derniers auteurs, toujours définie par les limites auxquelles elle peut être confrontée, de quelques natures qu'elles soient. J'établis ainsi un parallèle avec la contrainte posée par la mesure de protection, car la liberté des personnes

---

<sup>32</sup> LALANDE A., " *Vocabulaire technique et critique de la philosophie* ", Paris, PUF, 1991, p.559

<sup>33</sup> DESCARTES R., " *Quatrième méditation* " in GRATELOUP L.L., loc.cit. p. 413

<sup>34</sup> KANT E., " *Opus postumum* " liasse I, F°II, P2, ibid. p.415

<sup>35</sup> ROUSSEAU J.J., " *Du contrat social* ", Hatier, 2006, livre I, Chap. IV, p.15

<sup>36</sup> MARX K., " *La question juive* " in GRATELOUP L.L., op.cit., p. 413 et Stes

<sup>37</sup> SARTRE J.P., " *Situations I* ", page 334 ibid. p.414

protégées, même prise comme un fondement absolu, va nécessairement trouver ses limites dans le *contexte juridique* dans lequel va s'exercer la décision de justice.

Mais, définir le concept ne suffit pas à le faire respecter, et il s'est avéré nécessaire d'y accorder une valeur juridique afin qu'il puisse être protégé. C'est MONTESQUIEU qui s'est intéressé plus particulièrement à cette question et a ainsi précisé que seule la loi, en sa qualité d'expression de la volonté générale, était la garante de la protection des libertés.<sup>38</sup> Cette conception sera ensuite reprise par les révolutionnaires qui, dans la DDHC, ont systématiquement opéré un renvoi à la loi pour délimiter la liberté. A leurs yeux, la loi était un gage nécessaire et suffisant de protection de la liberté et non un danger. Mais, progressivement, l'idée de protection des libertés et des droits par la loi a été remplacée par celle de protection contre la loi. En effet, le concept de faire dépendre le sort des libertés et des droits de la seule volonté du législateur s'est révélé problématique, notamment dans les régimes dictatoriaux ou totalitaristes comme cela a pu être le cas au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale<sup>39</sup> au vu de l'utilisation qui en avait été faite par le régime nazi. Il s'en est suivi une intégration de ce concept de protection des libertés dans les différentes constitutions françaises successives, telle celle de la cinquième République en 1958 qui reprend dans son préambule, celui de la constitution de 1946 et la DDHC<sup>40</sup>.

Les libertés sont donc désormais énumérées par la constitution française qui est la garante de leur respect et les consacre ainsi à un rang supra législatif.

### **1.2.3 Le respect des droits et des libertés**

L'affirmation par le secteur social et médico-social de l'existence de droits et libertés pour les usagers des services est récente et laisse à supposer que, malgré leur valorisation au rang constitutionnel, leur exercice n'allait pas de soi. Quelle que soit la motivation, le principal est acquis : une loi est venue consacrer leur promotion et ils sont réaffirmés lorsqu'une mesure de protection, pourtant privative de liberté, est prononcée.

#### **1.2.3.1 Le champ social et médico-social**

Paradoxalement, le champ social et médico-social n'a décidé que récemment de mettre en œuvre une politique visant à préserver les libertés et droits, alors même que ce secteur d'activité s'adresse à des populations fragiles qui peuvent, potentiellement, se trouver en situation de dépendance à l'égard des institutions qui les prennent en charge.

---

<sup>38</sup> MONTESQUIEU, " *Esprit des lois* ", ibid. p.419

<sup>39</sup> DUPRE DE BOULOIS " *Les notions de liberté et de droit fondamental en droit privé*", op.cit.

<sup>40</sup> [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr)

C'est la loi d'orientation du 30 juin 1975 <sup>41</sup> qui, la première, a prévu l'accès du mineur ou de "l'adulte handicapé [...] aux droits fondamentaux reconnus à tout citoyen...". De nombreux textes adoptés ultérieurement dans différents domaines (Aide Sociale à l'Enfance et aux Familles, RMI, etc.) ont rappelé l'importance du respect de l'utilisateur et la loi de rénovation sociale du 2 janvier 2002 consacre cette nécessité dans une section entière dédiée à la protection de ces droits ("Des droits des usagers du secteur social et médico-social")<sup>42</sup>.

Par la suite, la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades (n°2002-305), puis celle du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (2005-102) ont largement repris ces concepts.

Désormais, la loi reconnaît donc aux usagers des droits, et le fait que ceux-ci peuvent être divergents des établissements sociaux et médico-sociaux : il convient d'ailleurs parfois de protéger les usagers contre le fonctionnement de certains d'entre eux. Ces droits sont énumérés dans l'article 7 de la loi de 2002 et peuvent être recensés en deux catégories. Les premiers consistent en un rappel de droits fondamentaux, tels le respect de la dignité de la personne, de son intégrité, de sa vie privée, de son intimité et de sa sécurité etc., et les suivants sont des droits que je qualifierai de nouveaux dans les établissements et services, tels que la prise en charge individualisée, le libre choix entre les prestations, l'accès pour la personne aux informations la concernant.

Le législateur a prévu, en outre, de les assortir d'outils concrets et de sanctions pénales en cas de non respect par l'établissement ou le service. C'est ainsi que les établissements et services doivent mettre en place sept instruments au service des usagers : le livret d'accueil, la charte des droits et libertés, le règlement de fonctionnement, le contrat de séjour (ou document individuel de prise en charge), le recours à un médiateur, le conseil de la vie sociale, et le projet d'établissement.<sup>43</sup>

Il est important de citer, également, l'obligation qu'ont les établissements de procéder à l'évaluation de l'activité et de la qualité du service prévue par l'article 22 de la loi de 2002. En effet, il prévoit que "les établissements et services [...] procèdent à l'évaluation de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent". Cette nouvelle obligation me paraît tout aussi primordiale que les différents outils cités précédemment car sa mise en œuvre va passer par la parole de l'utilisateur qui devra être consulté à cet effet. Or, donner la parole à l'utilisateur, c'est lui reconnaître un pouvoir qu'il n'avait pas jusqu'à présent, le seul autorisé étant celui de l'expert qui sait déjà<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> *Op .cit.*

<sup>42</sup> Codifiée dans l'article L 311-3 à L311-9 CASF

<sup>43</sup> "La participation des usagers dans les établissements et services médico-sociaux : enjeux et méthodes ", cf. note 3

<sup>44</sup> PATURET J.B. "Nouvelles législations et sens des pratiques de direction", les Cahiers de l'Actif, nov. /déc. 2003, n°330/331, page 47

### **1.2.3.2 Le champ tutélaire**

#### ***Les réflexions préalables***

Restaient à l'écart les mesures de protection qui étaient, pourtant, situées au carrefour des autres législations, les bénéficiaires étant pour la plupart des usagers des autres services sociaux et médico-sociaux.

Cette absence de référence aux droits et libertés était d'autant plus étonnante que la mesure de protection instaure, dans la vie de la personne bénéficiaire, une sorte de rupture. Elle introduit, en effet, la décision d'un tiers dans ce qui devrait être la manifestation d'une autonomie, d'une indépendance, et plus précisément d'une liberté.

Les différents intervenants de l'activité tutélaire ont été ainsi amenés à se questionner sur leurs actions : comment protéger l'identité, la liberté et l'indépendance d'une personne lorsqu'on est amené à prendre en charge des pans entiers de sa vie où justement cette liberté et indépendance se manifestaient ?<sup>45</sup>

De plus, la mise sous protection n'est pas une réalité vécue de façon banale par la personne concernée et il n'est pas facile de la priver de sa liberté alors même que son incapacité, dans bien des cas, n'est pas totale<sup>46</sup>. Il s'agit d'établir une sécurité juridique particulière pour elle, tout en lui conservant le plus possible de liberté.

#### ***Les dispositions de la loi du 5 mars 2007***

Cette liberté est affirmée par la loi de 2007, avec l'inscription de ces droits de façon générale dans l'article 415 nouveau du CC aliéna 2 qui prévoit que la protection est " instaurée et assurée dans le respect des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la dignité de la personne ". Diverses dispositions ont été ainsi prises et je citerai, par exemple, l'article 459-2 du CC qui prévoit que la personne choisit le lieu de sa résidence et les personnes avec lesquelles elle désire entretenir des relations. De même, en matière bancaire, l'article 427 du CC énonce pour la première fois que la personne protégée conservera les comptes ou livrets ouverts dans les établissements bancaires de son choix, le protecteur n'ayant pas la capacité de pouvoir en ouvrir de nouveaux.

#### ***Une application pratique***

La réforme donne, donc, aux différents intervenants les moyens permettant de relever ce défi mais notre tâche, en la matière, est ardue, ne serait-ce, par exemple, que du point de vue du droit à la dignité et à la confidentialité tel qu'il existe aujourd'hui à l'ASSIM.

En effet, tout d'abord, en ce qui concerne le courrier de la personne protégée, nous sommes très souvent amenés à le recevoir directement afin d'éviter qu'il ne soit égaré ou non remis, ce qui entraîne parfois des ruptures dans les prises en charge administratives. Cette

---

<sup>45</sup> KIPMAN S.D. Colloque "La protection des Majeurs" organisé par l'association française de psychiatrie et l'association régionale de psychiatrie du Nord Pas de Calais, Lille 20 & 21 mars 1998.

<sup>46</sup> SASSIER M., "La protection juridique des majeurs", Réalités familiales, décembre 1999

possibilité nous est offerte dans les mandats spéciaux, lesquels prévoient systématiquement que nous avons capacité à recevoir tout le courrier de la personne. Mais dans la masse de correspondances reçues, comment puis je garantir que l'intégralité de celle qui est personnelle au majeur protégé lui est remise ?

Je pourrais avancer que, parfois, il est très compliqué, du fait de l'ordre de réexpédition que nous avons initié, de lui remettre ses documents personnels. Mais cela reviendrait à ignorer la possibilité laissée par les visites et rencontres des personnes protégées qui donnent cette opportunité. J'ai pu constater, également, que lorsque la mesure de mandat spécial était terminée, le délégué à la tutelle ne pensait pas systématiquement à annuler cette réexpédition, alors même que les autres mesures de protection ne la permettent pas. Ensuite, se pose le problème du courrier écrit par la personne protégée à son référent. Il est ouvert par la personne qui est chargée du traitement du courrier, puis est remis dans la corbeille du délégué à la tutelle concerné. Si celui-ci est absent pour cause de congé par exemple, le courrier sera lu par un de ses collègues de travail afin d'y apporter rapidement la réponse souhaitée. Parfois même, en raison de la teneur du document, de la violence des propos –ce qui suppose donc que la personne à l'accueil lit rapidement les correspondances – une copie est remise au chef de service, voire à moi-même lorsqu'il s'agit de plainte sur la qualité de la prestation fournie. Dans ces conditions, qu'en est-il du respect, par l'ASSIM, de la confidentialité ?

A travers cet exemple, je veux insister sur la complexité de la question du respect des droits et libertés dans le fonctionnement quotidien d'un service de tutelle tel que l'ASSIM, et par delà, celle de la mise en œuvre de la réforme du 5 mars 2007.

### **1.3 La personne placée au centre du dispositif**

La loi de 2007 reconnaît désormais la personne protégée comme étant en tout premier lieu une personne, qui doit être placée au centre du dispositif mis en place pour lui venir en aide. Elle lui garantit une protection non seulement *particulière*, directement issue de l'affirmation de ses droits et libertés, mais également adaptée à sa situation, grâce à une articulation entre un nouveau dispositif social et un dispositif judiciaire modifié.

#### **1.3.1 La protection de la personne**

##### **1.3.1.1 La personne**

Le mot "personne" est d'origine étrusque : il désignait les masques de théâtre qui faisaient résonner la voix. Le masque de tragédie, en latin " persona ", était considéré comme nécessaire pour oublier le visage et la singularité d'une sensibilité particulière. Cette notion a

évolué progressivement jusqu'à ensuite servir à désigner le personnage de théâtre, puis l'individu humain libre et responsable.

J.J. ROUSSEAU, a aussi contribué à la définition de ce terme<sup>47</sup> et indique que pour se réaliser, le peuple nécessite l'existence de citoyens : chacun est sujet de droits parce que comme personne, il est sujet moral capable de s'obliger par des lois exprimant une volonté générale. La notion de personne apparaît donc comme un être raisonnable dont l'existence est une fin en soi. La caractéristique essentielle de la personne est, en conséquence, la moralité.

Plus récemment, le philosophe allemand M. SCHELER indique que l'idée de personne "enferme l'idée d'une manifestation, d'un faire paraître. La personne, c'est déjà la personnalité. Ce sont, en, conséquence, la raison ou l'esprit qui se manifestent et le lieu de manifestation n'est pas un simple individu, mais un centre d'actes"<sup>48</sup>.

Il ressort de ces différentes explications que la notion de personne évoque l'idée d'une présence, ou d'une absence humaine.

Dans notre activité, cette définition de la personne est importante car elle permet d'éclairer certains problèmes soulevés lorsque le bénéficiaire d'une mesure de protection doit donner son consentement pour un acte particulier relatif à sa *personne*. Sont ainsi concernés le mariage, le divorce, le droit à l'image, le consentement à l'acte médical, le droit au respect de l'intégrité corporelle etc. Jusqu'à présent, et en l'absence de dispositions spécifiques dans la loi du 3 janvier 1968 s'agissant de la protection de la personne, ce sont les différents acteurs de l'activité tutélaire, (magistrat, mandataire judiciaire, famille et majeur protégé lui-même), qui se sont vus confiés le soin de régler les difficultés lorsqu'elles se présentaient. Une jurisprudence<sup>49</sup> s'est ainsi progressivement dessinée et a mis en évidence de façon constante la nécessaire reconnaissance du consentement du majeur protégé en sa qualité de personne, écartant de façon quasi systématique l'idée d'une assistance et même d'une représentation.

La réforme du 5 mars 2007 a repris l'esprit de cette jurisprudence et s'est inscrite dans la droite ligne de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et de celle du 11 février 2005. Elle impose, désormais, une prise en compte des droits et volontés de la personne à protéger en lui permettant de décider seule de certains actes relatifs à sa personne.

### **1.3.1.2 La protection de la personne**

Les objectifs généraux du législateur de 2007, comme l'indique T. FOSSIER, Président de chambre à la Cour d'Appel de Douai, " ont été de pouvoir donner de la sécurité aux

---

<sup>47</sup> ROUSSEAU J. J., " *Du contrat social* ", livre 1, chapitre 6, page 22

<sup>48</sup> La notion de personne, Encyclopédie thématique de l'agora, <http://agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/Personne>

<sup>49</sup> GRIDEL M. " *L'acte éminemment personnel et la volonté propre du majeur protégé* ", rapport annuel de la Cour de cassation, 2000

bénéficiaires de la mesure de protection en organisant la protection de leur personne <sup>50</sup>. Il apparaît ainsi, pour la première fois, cette référence à la personne et plus seulement à son patrimoine, et cette nouveauté est primordiale dans notre activité. Elle se manifeste à différents niveaux :

### ***L'évolution du vocabulaire***

L'essence même de cette modification est symbolisée par le changement de vocabulaire instauré par divers articles qui transforment le régime d'incapacité et par voie de conséquence, l'incapable majeur – notions privatives - en mesures de protection et personne protégée – notions bénéficiaires. L'évolution est, à mes yeux, importante car bon nombre de personnes protégées étaient offusquées, si ce n'est se sentaient agressées lorsqu'elles se voyaient assimilées à des personnes incapables au sens commun du terme (et non juridique). Cela va avoir pour conséquence pour l'ASSIM et comme pour d'autres associations tutélaires utilisant le terme "incapable" dans leur dénomination, de devoir changer les termes de leur acronyme (celui de l'ASSIM étant Association de Soutien et de Subrogation aux Incapables Majeurs).

### ***La prise en compte de l'environnement***

La protection de la personne se manifeste également à travers l'idée qui prédomine désormais à la mise en place des mesures de protection. Elle est en cela identique à celle animant la loi du 11 février 2005 pour définir le handicap. C'est l'état ou la situation du majeur qui guidera l'octroi ou le refus d'une protection, et non plus l'appartenance à une catégorie administrative ou médicale, même envisagée de façon large<sup>51</sup>.

Le majeur protégé n'est, en conséquence, plus une personne présentant seulement une incapacité, mais elle doit aussi être protégée, via l'intervention du Juge des Tutelles, car elle ne parvient pas à vivre en sécurité dans un contexte donné à cause de l'altération de ses facultés. Le dispositif judiciaire de protection ne s'applique en conclusion, qu'en dernier recours lorsque la personne a besoin d'être protégée par la loi, compte tenu de l'ensemble des dispositifs sociaux existants qui n'ont pas pu être suffisants. Elle consacre, dans le même raisonnement, la fin des mesures de protection prise sur la base de l'oisiveté, l'intempérance, ou la prodigalité qui faisaient l'objet de maintes critiques. Il ne pouvait, en effet, être envisageable de conserver ce type de mesures de protection, incompatible avec l'esprit de la réforme centré sur la prise en compte de la personne dans sa globalité.

### ***La division de la protection***

Enfin, la loi prévoit explicitement la possibilité pour le Juge des Tutelles de scinder la protection entre deux tuteurs ou curateurs, chacun ayant son domaine respectif

---

<sup>50</sup> FOSSIER T. " La réforme de la protection des majeurs – guide de lecture de la loi du 5 mars 2007 " La semaine juridique Edition générale n° 11, 14 mars 2007 – I 118

<sup>51</sup> Nouveaux articles 415, 419 & 420 CC

d'intervention. Cette nouvelle dualité représentée, d'une part par la protection des biens, et, d'autre part, par celle de la personne, peut toutefois, se révéler problématique lorsqu'elle sera mise en œuvre de façon dissociée : Qu'en sera-t-il, dans ces conditions, de la globalisation de la prise en charge énoncée dans la loi du 2 janvier 2002 ? De même, il paraît difficilement concevable d'avoir à se poser la question de l'interlocuteur vers qui se tourner en fonction de la problématique posée, tant les conséquences d'un point de vue de la personne sont étroitement liées à sa situation patrimoniale et inversement. L'idéal, en conclusion, serait une complémentarité entre les deux protections afin que la personne protégée puisse en tirer tous les bénéfices et ne se trouve pas, au contraire, piégée par la multiplicité des intervenants.

### **1.3.2 L'intérêt porté à la personne**

Le législateur de 2007 a mis en place des dispositifs qui permettent, aux personnes protégées d'être consultées préalablement à la décision et d'émettre des choix, voire prendre en toute légalité certaines décisions sans avoir à requérir l'aval du mandataire judiciaire.

#### **1.3.2.1 Une écoute nouvelle**

L'intérêt porté à la personne rend obligatoire son audition par le magistrat préalablement à toute prise de décision. Il est ainsi apparu indispensable que les personnes dont les libertés seraient contraintes par une mesure de protection, puissent exprimer leur opinion sur leur situation. Cela était, d'ailleurs, déjà prévu dans la législation actuelle, mais les dysfonctionnements constatés à l'origine de la réflexion générale sur la réforme portaient, pour partie, sur l'absence de consultation de la personne au cours de la procédure la concernant.

Dans ma pratique, je constate que pour la plupart des mesures de protection prononcées, la personne n'a effectué aucune demande en ce sens, celle-ci émanant des services sociaux, de l'hôpital, etc. Dans certains cas, et signe d'isolement social important, la personne n'est même pas informée de la démarche qui a été engagée pour elle. Dans d'autres, la généralisation des décisions de sauvegarde de justice avec désignation d'un mandataire spécial prises dans l'urgence ne permet pas au magistrat de recevoir la personne préalablement à la décision de justice. Nous sommes, à l'ASSIM, très souvent confrontés au délicat problème de devoir rencontrer une personne dans le cadre d'un mandat judiciaire qu'elle ignore et qui, généralement, fait peur par l'inaccessibilité des termes de la décision de justice. Certaines personnes protégées, souvent les personnes âgées, n'ont jamais eu de contacts avec la justice de toute leur existence et se voient être l'objet, de façon soudaine, d'une décision prononcée par un magistrat. J'ai encore en mémoire la remarque formulée par une vieille dame pour laquelle l'ASSIM intervenait en qualité de mandataire spécial, et

qui m'a demandé " mais qu'ai-je fait pour mériter cela ? ". Certes, il s'est avéré qu'elle rencontrait des difficultés dans la gestion de son quotidien, commençait à perdre progressivement conscience des réalités, mais elle avait conservé un sens de la dignité. Elle n'avait pas été tenue informée des démarches organisées par sa famille, qui, inquiète de la voir seule à son domicile, crédule et perdue dans le décompte de l'argent en euros, avait sollicité une mesure de protection suite à de nombreux (et élevés) paiements en carte bancaire et retraits d'argent liquide effectués sur ses comptes bancaires. L'intention de la protéger contre des abus était sans nul doute louable, mais quelle attention a été portée à cette vieille dame par sa famille, et surtout par la justice saisie justement pour la protéger ?

### **1.3.2.2 Une capacité nouvelle**

#### ***L'information de la personne***

Il était temps que cette notion "d'intérêt de la personne" apparaisse<sup>52</sup> afin de donner au Juge des Tutelles les moyens de prendre en compte la personne elle-même lors de décisions la concernant. C'est ainsi que l'évolution de la législation vers un système placé sous l'égide du *dialogue social* apparaît en matière d'information de la personne. En effet, l'article 457-1 nouveau du CC prévoit, ainsi que " la personne protégée reçoit de la personne chargée de sa protection, selon les modalités adaptées à son état et sans préjudice des informations que les tiers sont tenus de lui dispenser en vertu de la loi, toute information sur sa situation personnelle, les actes concernés, leur utilité, leur degré d'urgence, leurs effets et les conséquences d'un refus de sa part".

#### ***L'organisation de sa représentation***

L'une des autres grandes nouveautés de la loi de 2007 s'inscrivant dans cette idée de capacité nouvelle pour la personne consiste en la possibilité, pour elle, d'organiser complètement sa représentation pour l'avenir. Il s'agit du mandat de protection future (articles nouveaux 477 à 494 du CC) complété par un décret du 30 novembre 2007 qui est directement inspiré des systèmes allemands et québécois<sup>53</sup>.

Il s'agit d'une innovation importante car elle peut être considérée comme une *protection sur mesure* en reconnaissant la possibilité, pour chacun, d'organiser son avenir, de choisir son représentant, et de déterminer les pouvoirs qui lui seront confiés. J'ai d'ailleurs, pu constater

---

<sup>52</sup> Nouvel article 415 al. 3 du CC

<sup>53</sup> Il permet à toute personne majeure (et aux parents d'enfant mineur ou majeur handicapé) d'organiser, par avance, sa représentation (ou celle de leur enfant) dans les actes concernant certains ou la totalité de ses biens et/ou personne, dans l'hypothèse où elle ne pourrait plus pourvoir seule à ses intérêts, en raison d'une altération de ses facultés mentales ou corporelles médicalement constatée qui l'empêcherait d'exprimer sa volonté. Cet acte peut être notarié ou sous seing privé établi selon un modèle défini par décret ou contresigné par un avocat et dans ce dernier cas, il est uniquement réservé aux actes conservatoires et de gestion courante. Le contrat sera mis en œuvre après le dépôt par le mandataire auprès du greffier en chef du Tribunal de Grande Instance, d'un certificat médical émanant d'un médecin inscrit sur une liste établie par le Procureur de la République constatant l'altération des facultés personnelles de l'intéressé. De plus, il est prévu que ce mandat s'imposera au Juge des Tutelles qui serait saisi d'une demande de mesure de protection judiciaire, sauf à constater qu'il ne correspond plus aux intérêts de la personne à protéger.

que cette nouvelle protection était très attendue par des parents de personnes âgées, handicapées, ou souffrant de troubles psychiques qui étaient inquiets pour l'avenir de leur proche. J'ai, en effet, reçu à plusieurs reprises des personnes qui avaient besoin de renseignements de cet ordre et me sollicitaient à cet effet. Leur désarroi était, d'ailleurs très grand avant la promulgation de la loi car la seule possibilité, pour eux, consistait à saisir le Juge des Tutelles en vue d'une mesure de protection, sans certitude sur son aboutissement, ni sur le délai et encore moins sur le mandataire qui serait désigné, le magistrat étant souverain dans son choix et n'étant pas dans l'obligation de tenir compte des desiderata exprimés par la famille à ce sujet.

### ***Le lieu de vie et les fréquentations***

Enfin, une place prépondérante est accordée au choix de son lieu de vie par la personne protégée elle-même. L'article 459-2 nouveau du CC spécifie que si ce choix est fait sans son accord, ou s'il ne lui convient pas, la personne pourra demander au Juge des Tutelles de trancher ce litige<sup>54</sup>. De plus, le législateur a mis l'accent sur le fait que la personne pouvait à la fois entretenir librement des relations personnelles avec des tiers qu'ils soient parents ou non et d'être visitée ou hébergée par eux.

L'intervention de la personne dans le déroulement de la décision privative de libertés pour elle constitue l'une des principales caractéristiques de cette nouvelle protection. Elle place ainsi au premier plan la consultation du bénéficiaire qui sort enfin de la position de sujet traité au bénéfice de celui de sujet consulté. Cette distinction est importante car elle permet de constater qu'enfin, la personne bénéficiaire d'une mesure de protection est reconnue comme un être humain à part entière, avec des droits et libertés qui doivent être respectés.

### **1.3.3 L'équilibre entre protection et liberté**

La question essentielle qui s'est posée au législateur est celle de l'équilibre à trouver entre l'intervention de l'Etat et le respect des libertés individuelles, puisque plus grande est cette protection, plus restreinte est la liberté. C'est la raison pour laquelle la loi du 5 mars 2007 a intégré la nécessité de fixer une ligne de partage entre le système social et le dispositif judiciaire afin d'assurer la protection la plus *juste* possible pour le bénéficiaire. Le respect des libertés des personnes nécessitait, en effet, que cette dernière ne soit pas limitée par une mesure de protection restrictive alors qu'un accompagnement social pouvait suffire à l'aider.

---

<sup>54</sup> FRESNEL F, "Le majeur protégé au cœur du dispositif, mythe ou réalité", les Cahiers de l'Actif n°376/377 p. 64

### **1.3.3.1 Le dispositif social**

Il était, en effet, devenu primordial de prévoir un nouveau dispositif pour des personnes dont les facultés mentales n'étaient pas altérées, mais qui rencontraient des difficultés dans leur gestion quotidienne. En effet, selon T. FOSSIER "[...] chacun s'accorde aussi, et cette fois le droit comparé soutient bien le propos, que la France n'est pas dans une situation normale : la moitié, un tiers peut être de ces majeurs ne devrait pas connaître le Juge"<sup>55</sup>.

#### ***La nouvelle mesure administrative***

La réforme prévoit ainsi que toute personne dont la santé ou la sécurité est compromise du fait de ses difficultés dans la gestion de ses prestations sociales se verra proposer par les services du Département, une Mesure d'Accompagnement Social Personnalisée (MASP)<sup>56</sup> qui comportera une aide à la gestion. Ces nouvelles mesures, dites administratives, sont inscrites dans le CASF qui ne comprenait pas, jusqu'à présent, de dispositions relatives à la protection des personnes. Elles ont pour but d'éviter la mise en place du dispositif judiciaire et pourront intervenir en préalable à toute saisine du Juge des Tutelles ou en aval de la procédure de protection judiciaire. Les MASP seront mises en place par le département, qui aura la possibilité de les déléguer par voie de convention à une autre collectivité territoriale, ou à un organisme tel le Centre Communal ou intercommunal d'Action Sociale (CCAS), ou à des associations ou organismes à but non lucratif qu'il aura agréés à cet effet<sup>57</sup>.

#### ***Dans le département des Alpes Maritimes***

A l'heure actuelle, suite à une rencontre organisée courant mai 2008 avec les services du Conseil Général des Alpes Maritimes et les associations tutélaires du département, il semblerait que des conventions pourraient être conclues afin que ces mesures soient gérées par les acteurs associatifs. Il a été indiqué aux Présidents et Directeurs des quatre associations tutélaires que vraisemblablement le fonctionnement adopté avec nos structures serait identique à celui mis en place s'agissant de la gestion, par certaines associations locales, des mesures d'Action Educative à Domicile. Cette information est importante car j'avais imaginé ce rapprochement entre la protection de l'enfance et la protection des

---

<sup>55</sup> FOSSIER T., "Le droit des tutelles après sa réforme : nouvelle branche du droit de l'action sociale ?" Revue de droit sanitaire et social juillet 2007, n° 4, page 679

<sup>56</sup> Articles L 271-1 à L 271-8 Code de l'Action Sociale et des Familles

<sup>57</sup> Ces mesures prendront la forme de contrats conclus entre la personne et le département aux termes desquels le Conseil Général (ou l'organisme délégué) proposera de mettre en œuvre des actions en faveur de l'insertion sociale, coordonnées avec d'autres actions sociales dont elle bénéficie ou pourra bénéficier, tout en conservant une autonomie financière.

L'intéressé pourra, toutefois, autoriser le Département à percevoir et gérer pour son compte tout ou partie de ses prestations sociales en les affectant en priorité au règlement du loyer en cours. De plus, si la personne refuse de signer le contrat d'accompagnement ou n'en respecte pas les clauses, le Conseil Général pourra solliciter auprès du Juge d'instance, que soit procédé au versement direct, chaque mois, au bailleur, des prestations sociales à hauteur du montant du loyer et des charges locatives dont la personne est redevable. Dans ce dernier cas, la notion de contrat d'accompagnement perd sa finalité et constitue vraisemblablement le prélude à une future protection judiciaire.

Il est précisé que ce contrat, dont la durée sera de six mois à deux ans renouvelable une fois avec une durée maximale de quatre ans, doit préserver l'autonomie financière du bénéficiaire et n'entraîner aucune incapacité juridique.

L'échec de ce dispositif conduira à une transmission, par le Conseil Général au Procureur de la République, d'un rapport motivé et circonstancié comportant une évaluation de la situation de la personne et le bilan des actions personnalisées entreprises en vue de la saisine du Juge des Tutelles.

personnes majeures en effectuant mon deuxième stage CAFDES dans un service d'action éducative d'une association Niçoise. J'ai pu ainsi approcher le fonctionnement d'un établissement regroupant à la fois des mesures administratives et des mesures judiciaires et cela m'a permis de me rendre compte que du fait de la coexistence de deux prescripteurs, la prise en charge était forcément différente dans chacun des services.

Le Conseil Général a ensuite indiqué (à la mi juillet 2008) à ce sujet qu'un appel d'offre serait publié sur son site Internet courant septembre 2008.

### **1.3.3.2 Le dispositif judiciaire**

Plusieurs dispositions contribuent à favoriser le respect des droits des bénéficiaires.

#### ***La saisine du magistrat***

Tout d'abord, le législateur apporte des modifications au fonctionnement des mesures de protection existantes, et notamment s'agissant de la saisine du Juge des Tutelles. La liste des personnes ayant qualité pour agir est étendue, outre la personne elle-même ou son conjoint, au partenaire de Pacte Civil de Solidarité ou concubin à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé, aux parents et alliés, aux personnes entretenant un lien étroit et stable avec la personne. En parallèle, la saisine d'office du magistrat – qui était réalisée quasi systématiquement lorsqu'une situation d'urgence était portée à la connaissance du magistrat - est supprimée. Dès lors, lorsqu'un travailleur social aura connaissance d'une situation difficile, il devra orienter prioritairement la personne vers les services du Département en vue de l'ouverture éventuelle d'une MASP (à la condition qu'elle bénéficie de prestations sociales). Il pourra également, si l'altération des facultés est médicalement constatée, saisir le Procureur de la République qui décidera de l'opportunité ou non d'adresser la demande au Juge des Tutelles.

#### ***La durée***

Le législateur s'est, ensuite, attaché à limiter dans le temps les mesures de protection qui ne l'étaient pas : les tutelles et curatelles seront limitées à 5 ans maximum, avec possibilité de renouvellement par le magistrat sur présentation d'un rapport émanant d'un médecin spécialiste figurant sur la liste détenue par le Procureur de la République. La seule exception à cette limitation dans le temps concerne les personnes dont l'état médicalement constaté, présente une altération irréversible de leur faculté (maladie d'Alzheimer par exemple). Par contre, s'agissant des sauvegardes de justice actuellement limitées à un an, elles pourront désormais être prononcées pour un an renouvelable une fois, ceci afin de permettre au mandataire de mener à son terme les actions entreprises qui souvent ne pouvaient l'être faute de temps.

### ***La nouvelle mesure judiciaire***

Ensuite, la réforme crée une nouvelle mesure de protection : la Mesure d'Accompagnement Judiciaire (MAJ). Elle intervient en remplacement de la mesure de TPS qui n'existera plus au 31 décembre 2011, date de caducité de celles encore en cours au 1<sup>er</sup> janvier 2009. J'aurai pu l'inclure dans le dispositif social, car elle a pour but de rétablir l'autonomie dans la gestion des prestations sociales de toute personne pour laquelle une MASP n'a pas permis une gestion satisfaisante desdites prestations et dont la santé ou la sécurité est compromise<sup>58</sup>. L'aspect social de la mesure est donc pleinement présent puisqu'elle ne peut intervenir que lorsque la personne concernée perçoit des prestations sociales, parmi lesquelles, le Juge des Tutelles choisira celles (ou la totalité) qui seront gérées par le mandataire. J'ai choisi, cependant, de les étudier dans cette partie consacrée aux mesures judiciaires car elles sont nécessairement prononcées par le Juge des Tutelles et sont intégrées dans le code civil afin de favoriser l'harmonie avec les autres mesures existantes. Il est, en effet, envisagé qu'elle puisse, en tout premier lieu, succéder à une mesure administrative lorsque celle-ci sera insuffisante, ou aura été mise en échec. Elle pourra, également le cas échéant, donner lieu à un signalement auprès du Procureur de la République, s'il s'avère que la personne présente, en outre, une altération de ses facultés nécessitant d'entrer dans un dispositif plus contraignant.

Elle constituera, en conséquence, une véritable alternative à la restriction de la liberté de la personne car, d'une part, elle n'entraîne aucune incapacité, et, d'autre part, est prise pour une durée limitée dans le temps : elle ne peut être prononcée que pour une durée de deux ans avec la possibilité d'un seul renouvellement. Cela a pour but d'éviter ainsi, des renouvellements successifs, sans véritable évolution ni examen de la situation de la personne. Le but est de permettre véritablement d'adapter au plus juste la protection à la personne en fonction de son état et de sa situation.

#### **1.3.3.3 L'articulation entre les deux dispositifs**

Le législateur a prévu des passerelles entre ces dispositifs, toujours dans l'esprit de limiter les restrictions de libertés au strict nécessaire.

Ainsi, le Juge des Tutelles pourra ouvrir une MAJ pour les personnes qui refusent le contrat d'accompagnement, ou lorsqu'il est insuffisant, alors même qu'elles n'ont pas d'altération de leurs facultés mentales ou corporelles. De même, les personnes bénéficiaires uniquement de prestations sociales et dont les facultés mentales ou corporelles sont altérées pourront bénéficier d'une MAJ si cette seule mesure de protection suffit.

---

<sup>58</sup> Articles 495 à 495-9 CC

Dans le même ordre d'idée, les doubles mesures qui grouperaient une MAJ et une curatelle ou tutelle sont impossibles alors qu'à l'heure actuelle il existe de nombreuses mesures de curatelles ou tutelles doublées d'une mesure de TPS.

Et enfin, au-delà des quatre ans, la MASP peut, en cas de besoin, donner lieu à transmission au Procureur de la République d'un rapport circonstancié en vue de l'ouverture d'une MAJ ou d'une curatelle/tutelle. Et inversement, la MAJ à son issue peut aboutir à l'ouverture d'une autre mesure judiciaire ou à une orientation en faveur d'une mesure administrative.

J'ai établi, en annexe, un schéma récapitulatif de ces dispositifs et des différentes passerelles envisagés entre eux<sup>59</sup>.

### **Conclusion intermédiaire**

La loi du 5 mars 2007, en privilégiant une réponse sociale avant une réponse judiciaire, affirme clairement les principes de respect des droits fondamentaux et des libertés des personnes protégées. Il m'incombe, en ma qualité de directrice d'une association tutélaire, de veiller d'une part, à ce que ces principes soient mis en œuvre à travers le service rendu, et, d'autre part, que l'action première de protection soit engagée en adéquation avec les besoins de la personne protégée.

Pour cela, je vais dans les parties suivantes, établir les points faibles de l'ASSIM à améliorer et dégager les forces sur lesquelles je vais pouvoir m'appuyer pour engager une démarche visant à protéger les personnes et garantir le respect de leurs droits et libertés.

---

<sup>59</sup> Cf. annexe 4

## **2 DES DROITS ET LIBERTES A PRESERVER : UNE NECESSITE POUR L'ASSIM**

Le respect des droits et libertés des personnes bénéficiaires des mesures de protection, devient une réalité avec la réforme du 5 mars 2007 et j'en suis, désormais, la garante à l'ASSIM. L'association devra mobiliser des forces pour y parvenir et son histoire constitue un atout non négligeable dans le nouveau défi qui est à relever. J'ai été amenée, au cours de cette étude, à m'interroger sur nos pratiques professionnelles, au sens large du terme, car elles vont devoir évoluer pour l'appropriation, par les professionnels, de ces concepts de respect des droits et libertés. J'ai également établi qu'il sera nécessaire de changer le regard porté sur *nos protégés*, qui deviennent des sujets de tous les droits, et sortent du rôle *d'incapables majeurs* dans lequel les avait cantonnés la loi de 1968.

### **2.1 L'ASSIM**

L'ASSIM est directement concernée par cette réforme du 5 mars 2007 puisque l'exercice de mesures de protection sur l'ensemble du département depuis de nombreuses années constitue sa seule et unique activité. Elle a traversé des périodes difficiles, mais la situation est aujourd'hui stabilisée en grande partie grâce à l'implication du personnel dans la prise en charge réalisée auprès des personnes.

#### **2.1.1. De la création à l'année 2008**

##### **2.1.1.1 Les années difficiles**

###### ***De 1993 à 1998***

L'ASSIM a été fondée en 1993 avec l'obtention d'un agrément pour l'exercice des mesures de protection sur le ressort du parquet de Nice. Sa création résulte de la volonté commune d'une assistante sociale de formation ayant exercé la fonction de déléguée à la tutelle dans une association du département et de celle d'un Conseil d'Administration dont les membres étaient issus de catégories socioprofessionnelles différentes (avocat, médecin psychiatre, notaire). Leur objectif, à travers la création d'une nouvelle association tutélaire dans le département, était de permettre aux magistrats une diversification dans les nominations, avec une structure à échelle humaine, qui n'exerçait qu'un nombre restreint de mesures de protection. Leur choix était motivé par un souci de respect des droits de la population accueillie et d'une personnalisation de la prise en charge, lesquels étaient supposés n'être possibles que dans une petite structure.

Cette *philosophie* de travail n'a pas su, malheureusement, résister à la réalité économique, et très rapidement, l'ASSIM a rencontré de grandes difficultés financières. Le problème était lié principalement à *l'effet taille*, la structure devant supporter des coûts de fonctionnement important pour un nombre réduit de mesures de protection. La situation est devenue inquiétante en fin d'année 1998 lorsque l'ASSIM s'est trouvée quasiment en état de cessation de paiement. En effet, une succession de déficits alliée à une absence de capitaux propres n'ont plus permis de sauvegarder l'équilibre précaire maintenu depuis la création de l'association. Elle s'est alors tournée vers la mutuelle Cap Mutuelle, qui avait manifesté le désir de création d'un service tutélaire.

#### **De 1999 à 2000**

Un rapprochement est ainsi intervenu sur la base d'une convention de partenariat ébauchée en octobre 1998 et signée le 11 mars 1999, entre Cap Mutuelle et l'ASSIM, avec l'accord de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS), autorité de tarification. Elle prévoyait que la mutuelle apportait en fonds propres, la somme de 60 979.60 euros avec droit de reprise, dont une partie (22 868 euros) était déposée sur le compte de l'association afin de renflouer la trésorerie. De plus, la mission d'expertise comptable des comptes a été confiée à Cap Mutuelle en charge de l'édition de divers documents comptables en cours d'année. L'ASSIM s'était, en contrepartie, engagée à tenir une permanence téléphonique réservée aux adhérents de la mutuelle afin de leur communiquer toute information administrative en relation avec le secteur social. Et enfin, il a été décidé à cette époque, que l'association solliciterait son agrément sur le ressort du Tribunal de Grande Instance de Grasse afin de couvrir l'intégralité du département. Il a été obtenu au cours de l'année 2000.

#### **De 2001 à 2002**

Au même moment, des problèmes de santé du cadre en charge de la structure et son absence de longue durée (plusieurs mois) ont généré de nombreuses démissions des délégués à la tutelle (de jeunes professionnels pour la plupart et sans expérience professionnelle) et une impossibilité, pour l'association, de faire face à ses obligations à l'égard des personnes protégées dont le suivi était devenu aléatoire par manque de personnel. Les magistrats, inquiets quant à la pérennité de la structure, ont cessé de confier des mesures de protection à l'ASSIM et ont même procédé à des dessaisies au profit d'autres personnes morales ou physiques du département, entraînant ainsi une très forte baisse de l'activité à la fin de l'année 2001. Le Conseil d'Administration a alors décidé de pourvoir au remplacement du cadre absent et j'ai pris mes fonctions de directrice en février 2002, avec pour mission première de recruter du personnel et d'assurer rapidement sa formation afin que la prise en charge des personnes puisse être effective. Cela a pu être réalisé très rapidement et une cohésion s'est inscrite dans cette nouvelle équipe (5 personnes nouvelles recrutées et 6 présentes à mon arrivée).

### **2.1.1.2 Les années de stabilisation et le difficile équilibre**

#### ***L'amélioration de l'image de l'association***

La confiance des magistrats nous a été à nouveau acquise en fin d'année 2002 et nous avons continué à œuvrer en ce sens auprès des autres Juges des Tutelles du département. J'ai sollicité de nombreux rendez-vous avec eux afin de communiquer sur les changements intervenus dans la structure au niveau du personnel et notre capacité à augmenter nos prises en charge. J'ai également repris contact avec nos différents partenaires (Etablissements et Services d'Aide par le Travail - ESAT -, maisons de retraite, hôpitaux psychiatriques, CCAS, Circonscriptions d'Action Sociale et Médico-sociale etc.) et leur ai proposé, pour certains, de les rencontrer pour leur expliquer, notamment, les différents régimes de protection, et répondre à leurs éventuelles questions. Le *personnel métier*, les délégués à la tutelle, a été largement sensibilisé à cette démarche et s'est fortement investi dans ses relations avec les partenaires dans le même état d'esprit. Il s'agissait, pour ceux recrutés en 2002 et même 2003, comme pour moi, de relever un défi : celui de faire *vivre (ou revivre)* l'association malgré les difficultés qu'elle avait pu rencontrer.

Progressivement, notre association a réussi à effacer la mauvaise image générée par ces années difficiles et nous sommes aujourd'hui reconnus comme un interlocuteur fiable par nos prescripteurs et les différents acteurs du champ social et médico-social.

#### ***L'amélioration de la situation financière***

La stabilisation de l'ASSIM est aussi visible en terme de trésorerie : notre adhésion volontaire à l'expérimentation de la Dotation Globale de Financement (DGF) en 2003 et reconduite d'année en année, a mis fin à nos difficultés en ce domaine. Elle a permis chaque année de réaliser des placements financiers générateurs d'intérêts bancaires qui viennent en atténuation de notre demande de financement. De plus, nous avons pu obtenir de notre autorité de tarification, l'affectation de résultats excédentaires au report à nouveau redevenu positif en 2007, et à la constitution de réserves de compensation en prévision d'éventuels déficits ultérieurs.

#### ***L'évolution de l'activité***

Ces dernières années ont été placées sous le signe de la progression, et cela s'est traduit par un accroissement de l'ordre de 10-11 % de mesures supplémentaires par an, jusqu'en 2007. L'ASSIM exerce, au 30 juin 2008, 476 mesures de protection, réparties sur deux sites : Nice et Antibes.

#### ***L'évolution de l'effectif***

L'association a également, durant cette période, plus précisément au 1<sup>er</sup> janvier 2003, dû opter pour une nouvelle convention collective, celle en vigueur (16 novembre 1971) ayant été dénoncée au niveau national. Le Conseil d'Administration a alors opté pour l'application de celle du 15 mars 1966. L'effectif de l'ASSIM s'est également étoffé au cours de ces

dernières années pour suivre l'évolution de l'activité, passant de 9.6 salariés en équivalents temps plein en 2002 à 17.6 aujourd'hui<sup>60</sup>, dont 10 délégués à la tutelle aujourd'hui (6 en 2002).

Une chef de service, de formation initiale assistant de service social, a été recrutée (par voie de recrutement interne) en janvier 2005, mais a connu de graves ennuis de santé qui ont entraîné une absence de sept mois en 2007-2008 et un nouvel arrêt de travail en juillet, août et septembre 2008. Le Conseil d'Administration a décidé, après avis conforme de ma part, de ne pas procéder à son remplacement, car d'une part, les délais et conditions de recrutement sur un poste à durée déterminée et le temps de formation d'un nouveau professionnel sont assez longs, et, d'autre part, nous n'avons aucune indication quant à la durée de son absence. Ces absences ont des conséquences importantes pour l'association car, dans pareil cas, je dois en plus de mes fonctions de directrice, assurer le relais avec le personnel non cadre en poste. De plus, en ces périodes de changement de paradigme lié à la réforme, j'ai dû engager sans son appui la plus grande partie de la réflexion sur l'avenir de l'association. C'est ainsi que la plupart des actions que je vais engager à l'ASSIM sont à mon initiative seule, ce qui peut être visible à la lecture du plan d'action que j'ai décidé et qui fait l'objet de la troisième partie de mon mémoire. J'associerai la chef de service à l'ensemble de ces projets dès son retour, après lui avoir laissé, toutefois, un temps de reprise de ses fonctions.

### ***Les instances représentatives du personnel***

L'effectif ayant évolué pendant plusieurs années, j'ai initié, en mai 2006, des élections de délégués du personnel (les conditions d'effectif ont été réalisées en avril 2006). Le délégué titulaire élu a démissionné de ses fonctions en novembre 2007, et les élections qui ont suivi n'ont pas permis son remplacement, faute de candidatures. Il n'existe, en conséquence, aucun représentant du personnel en poste dans l'association et aucun délégué syndical. Je considère que cela constitue un point faible car je ne dispose d'aucun interlocuteur représentant le personnel lors de la prise de décisions importantes en matière de formation professionnelle, d'ordre des départs en congés, etc. J'ai, de plus, ressenti cette absence durant ces derniers mois, lorsque j'ai engagé ma réflexion s'agissant de la mise en œuvre de la réforme dans l'association.

## **2.1.2. L'actualité de l'ASSIM**

### **2.1.2.1 La situation sur le territoire**

L'ASSIM est aujourd'hui la plus petite association tutélaire du département des Alpes-

---

<sup>60</sup> Cf. organigramme en annexe 5

Maritimes. Trois autres associations existent et gèrent environ 4 500 mesures de protection (2 500 pour l'une, et environ 1 000 pour chacune des deux autres).

Partant du constat que quels que soient la taille de la structure, le nombre de personnel et l'organisation propre à chacune, les quatre associations rencontraient très souvent les mêmes difficultés dans leur pratique, un Observatoire Départemental de l'Activité Tutélaire (ODAT) a été créé en fin d'année 2001. J'ai adhéré à ce projet dès mon arrivée à l'ASSIM car les objectifs de cet organisme, qui n'est pas doté de la personnalité morale, m'ont paru intéressants pour l'association, son développement, et sa reconnaissance sur le territoire. L'ODAT a uniquement pour but de permettre une mise en commun de la réflexion et des moyens pour l'exercice de l'activité tutélaire dans le département des Alpes Maritimes, dans les meilleures conditions possibles et dans le respect de la législation. Je rencontre, dans ce cadre, les autres directeurs des associations une fois par mois environ, et, outre l'actualité de notre profession, les sujets abordés concernent l'exercice de l'activité au quotidien, les difficultés rencontrées dans la gestion des ressources humaines, et aussi les projets envisagés. Les Présidents des associations se rencontrent environ une fois par trimestre pour élaborer ensemble, une stratégie commune et les orientations à prendre dans le cadre de l'ODAT.

Cela a été le cas par exemple, lorsque les quatre associations ont choisi, en 2004, d'adhérer volontairement à l'expérimentation de la DGF.

Plus récemment, des rendez-vous avec les magistrats du département ont été sollicités afin de réfléchir, ensemble, sur les conséquences de la mise en œuvre de la réforme dans nos structures. Dans le même ordre d'idée, une rencontre avec le Conseil Général des Alpes-Maritimes a pu avoir lieu s'agissant de la mise en œuvre des MASP.

La création de cet observatoire comporte, à mon sens, de nombreux avantages qui sont toutefois amoindris par son absence de statut juridique, qui le confine dans un aspect officieux, sans pouvoir légitime. Malgré tout, le fait d'harmoniser les pratiques tutélaires inter-associations est intéressant, et je constate que l'ODAT permet une meilleure résolution des problèmes communs, notamment à l'égard des magistrats et de la DDASS qui ont déclaré apprécier cet engagement commun.

#### **2.1.2.2 Les instances institutionnelles**

Les adhérents de l'ASSIM sont peu nombreux, (une quinzaine environ) mais leur caractéristique réside dans leur fidélité : la majorité sont des partenaires qui ont partagé les péripéties de l'association pendant plusieurs années. De même, le Conseil d'Administration n'est constitué que de six personnes issues pour cinq d'entre elles du milieu médico-social (directeurs d'établissements) et mutualiste, seule la Présidente étant une avocate en fonction. Il se réunit environ quatre fois par an, pour définir les orientations générales et examiner budget et compte de résultat. D'autres séances se tiennent en cas de

circonstances ou difficultés ponctuelles qui nécessitent une décision politique.

### ***Les objectifs et orientations de l'association***

L'ASSIM n'a pas encore rédigé de projet associatif : cela s'explique par le fait que les difficultés traversées au cours des années l'ont amené à concentrer les efforts sur sa *survie*, objectif prioritaire. La culture institutionnelle est actuellement, en conséquence, principalement basée sur une *transmission orale*. Cette carence a été problématique pour moi, lors de mon arrivée à l'ASSIM, puisqu'en l'absence de cadre dirigeant en poste et de document écrit, je n'avais aucun élément concret me permettant de comprendre les fondements politiques et éthiques de l'association. Les statuts prévoient, dans l'article 2 que le but de l'association est, notamment " [...] de protéger et gérer le patrimoine de la personne, de défendre et garantir ses droits, de tenir ses documents administratifs, de la représenter et de la soutenir dans un contexte juridique et social déterminé, ceci en mobilisant des dynamiques partenariales adaptées ". Ces dispositions ne remplacent cependant pas un projet associatif écrit et je ressens cette absence beaucoup plus fortement depuis le début de ma formation CAFDES. En effet, elle m'a permis de constater que l'organisation actuelle de l'association relevait de décisions que j'avais initiées et qui étaient fondées sur ma technicité supposée en la matière. Elles se sont bien sûr inscrites dans les valeurs défendues par l'ASSIM car j'ai pris la précaution de consulter la Présidente qui est à l'origine de sa création : elle a pu, et continue à me transmettre tous les renseignements souhaités sur le sujet. De même, le Trésorier, par le passé, et aujourd'hui encore, m'apporte une aide importante s'agissant des actions à entreprendre. Il est, en outre, important de préciser que le Conseil d'Administration est cohérent dans ses décisions qui font l'objet de débats, parfois contradictoires, mais aboutissent toujours à une décision unanime des administrateurs.

### ***La nécessité d'un projet associatif écrit***

J'ai parfaitement conscience à ce sujet, qu'en l'absence de lignes directrices clairement établies par le Conseil d'Administration, il existe un risque que chacun des salariés interprète librement et en fonction de ses propres ressentis les valeurs transmises oralement dans l'ASSIM. Il pourrait en découler, à l'extrême, une absence de cohésion dans le travail conduit, et donner une image erronée de la structure à l'extérieur auprès des partenaires.

Il me paraît désormais important, au vu des grands bouleversements que la réforme va impliquer, que l'organe politique de l'ASSIM s'empare de cette opportunité pour élaborer ce document qui me semble essentiel dans la réalisation du changement que je dois conduire en ma qualité de directrice. D'autant plus que ce document pourra, ensuite, servir de base de travail au projet d'établissement dont l'élaboration est rendue obligatoire par la loi du 2 janvier 2002. La réforme de 2007 m'amène, aussi, à réfléchir sur ce sujet avant le 31/12/2011, puisqu'à cette date (butoir pour les mandataires judiciaires personnes morales en exercice actuellement), l'ASSIM doit avoir obtenu son autorisation administrative de

fonctionnement laquelle doit faire l'objet d'une demande examinée en Comité Régional de l'Organisation Sanitaire et Médico-sociale (CROSM). Il ne s'agit pas d'une simple démarche administrative car un dossier comportant les modalités prévues par les lois du 2 janvier 2002, 11 février 2005 et 5 mars 2007 sur les droits des usagers doit être déposé. Cela implique, pour l'ASSIM, d'avoir non seulement établi son projet d'établissement, mais également l'ensemble des outils d'information et participation des usagers tels le règlement de fonctionnement, la charte des droits et libertés etc., lesquels doivent faire l'objet d'un décret à paraître en fin d'année 2008.

### **2.1.2.3 Les ressources humaines**

#### ***Les différentes catégories de personnels***

Le personnel de l'ASSIM est aujourd'hui en totalité féminin, sans que cela ne constitue un choix de ma part, et se répartit en trois grandes catégories : les cadres (moi-même en qualité de directrice et une chef de service, soit deux postes à temps plein), les personnels administratifs (soit trois secrétaires à temps plein, deux en contrat de professionnalisation, et une personne à temps plein chargée de l'accueil et du traitement du courrier représentant 5,2 postes en équivalent temps plein) et les personnels métier (dix déléguées à la tutelle représentant 9,7 postes en équivalent temps plein).

D'une manière générale, les délégués à la tutelle, interviennent directement auprès des personnes protégées, qu'ils accompagnent dans le cadre de la mesure prononcée. Je suis pleinement convaincue que la mise en place de la réforme de mars 2007, même si elle est une réalité pour chaque personnel de l'ASSIM, reste cependant d'une acuité toute particulière pour les délégués, compte tenu des nouveaux aspects du texte et de ses enjeux. Il m'apparaît que ces professionnels sont, en effet, dans une relation à la fois fonctionnelle - ce qu'ils réalisent au profit des personnes - et interactionniste - dans le déroulement même des relations avec elles, dans toutes ses dimensions : le souci de l'autre, dans la relation, s'appuie sur des formes de reconnaissance, de dignité, d'honneur social... qui doivent être montrées par le professionnel, sans quoi la relation ne peut s'établir et se maintenir. Ils sont, en conséquence, directement concernés par ces notions de protection de la personne, de respect des libertés et droits fondamentaux qui vont teinter leur quotidien, dans le cadre légal mis en place par la loi de 2007. En effet, qui mieux qu'eux, étant en contact régulier avec les personnes protégées, peut concourir à *porter la bonne parole* pour que cette réforme puisse ne pas rester lettre morte et une simple affirmation de principes et bonnes intentions ? Je suis d'ailleurs persuadée que leur adhésion aux nouveaux projets sera prépondérante pour emporter celle des autres personnels de l'association avec lesquels ils travaillent en collaboration : la légitimité de leur pensée est issue de leur expérience sur le terrain, de leurs pratiques. Dans ces conditions, s'ils sont persuadés de la nécessité de les changer pour entrer dans la réforme, les autres collaborateurs pourront s'appuyer sur cette certitude pour

repenser notre intervention.

La cohésion que j'ai pu constater au sein du personnel de l'ASSIM représente à mon sens, l'une des forces de l'association qui est issue de son histoire particulière. Elle a permis à l'ensemble des salariés de s'allier dans l'objectif d'assurer la pérennité de l'ASSIM au cours des années. De plus, nous (l'ensemble des salariés) nous sommes tous engagés afin que l'association soit reconnue comme un *professionnel* de l'activité tutélaire, tout en restant dans une dimension qualifiée par les salariés *d'humaine*. J'ai, de plus, appris récemment par un Directeur en formation CAFDES de la région Niçoise, que cette réputation prévalait également auprès de certains professionnels partenaires : un médecin psychiatre travaillant en collaboration avec son service lui a indiqué être plutôt satisfait de notre nomination pour l'un des patients suivis car la prise en charge réalisée par l'ASSIM est bien sûr professionnelle, mais également *familiale*. Et, outre la taille de l'association qui facilite effectivement le contact direct avec les délégués à la tutelle, il est bien question de cette *culture* qui est la nôtre. J'emploie ce terme avec précaution car bien que des valeurs communes soient partagées par les salariés de l'ASSIM, l'absence de projet associatif rédigé ne permet pas de les faire reposer sur ce socle fondamental qu'il représente : une affirmation de l'identité, de l'histoire, des fondements politiques et éthiques et le reflet de l'expérience collective<sup>61</sup>.

### ***La cohésion du personnel***

Je parlerai donc plutôt *d'un état d'esprit* qui s'est, en outre, transmis aux nouveaux arrivants : ils ont été amenés à entendre notre *histoire*, et se sont visiblement attachés à ce qu'elle continue au fil des années. Certes, lors des recrutements réalisés au cours des années de stabilisation, j'ai évoqué avec les postulants en entretien les difficultés qui avaient été celles de l'ASSIM et l'implication du personnel, mais j'ai cessé de m'y référer depuis deux ans environ.

## **2.1.3 L'accompagnement des personnes protégées par l'ASSIM**

Notre accompagnement peut être défini comme multiple car il n'est pas seulement social : il s'appuie également sur la gestion de l'argent, tout cela dans une démarche visant à créer voire recréer du lien social, et alliant contrainte et liberté.

### **2.1.3.1 Les contours de l'accompagnement tutélaire**

#### ***Le rôle du professionnel***

---

<sup>61</sup> LEFEVRE P., " *Le projet, Un système d'élaboration dynamique et de traduction d'une stratégie de Direction* ", les Cahiers de l'Actif mai/août 2007 n° 372 à 375

Définir notre prise en charge passe par un bref rappel des caractéristiques de l'accompagnement social dont il est issu : une démarche qui vise à aider les personnes en difficulté, à résoudre les problèmes générés par des situations d'exclusion, et à établir avec elles une relation d'écoute, de soutien, de conseil et d'entraide<sup>62</sup>. L'accompagnement tutélaire constitue un accompagnement global, qui se caractérise par une multiplicité de sphères d'intervention, permettant d'envisager notre activité en en la regroupant en trois grands domaines : la gestion budgétaire, la protection et la représentation, et l'accompagnement personnalisé. De par les deux premiers aspects, elle est donc plus étendue que l'accompagnement social, et elle s'en démarque même fortement avec la gestion des ressources financières qui constitue une des missions essentielles parmi celles confiées.

Et c'est à mon sens dans le domaine budgétaire que l'accompagnement tutélaire prend véritablement tout son sens, car la gestion de l'argent de l'autre implique à la fois une objectivité dans le traitement des personnes, et une subjectivité dans la prise en compte de la spécificité de chacun. Or, le trait marquant de la profession de délégué à la tutelle, et donc de l'accompagnement réalisé, réside dans le fait que ce professionnel introduit, dans cette relation et sa pratique quotidienne, à la fois ses propres points de vue, son organisation, ses objectifs : c'est ainsi qu'en fonction de la personnalité du délégué, l'approche de la personne sera différente, et les conséquences au niveau budgétaire également. Certains, par exemple vont privilégier la constitution d'une épargne si minime soit elle, d'autres vont s'attacher davantage à privilégier le cadre de vie de la personne au détriment de l'épargne, etc.<sup>63</sup> Le rapport inégalitaire qui se construit dans la mesure de protection, le plus souvent à l'insu des deux parties, se voit alors renforcé par la subjectivité de la prise en charge<sup>64</sup> et diversifie l'accompagnement effectué.

### ***La relation du professionnel avec la personne protégée***

La mise en œuvre de loi du 5 mars 2007 impose d'établir le budget de la personne avec elle, dans une approche négociée. Le renversement que cela implique dans les pratiques des professionnels est conséquent et passe par un rééquilibrage de la relation accompagné - accompagnant. En effet, non seulement l'inégalité sous-jacente entre les deux parties devra s'estomper jusqu'à disparaître, mais le délégué à la tutelle ne pourra plus, par exemple, établir un budget seul dans nos locaux et le remettre à la personne protégée comme cela est le cas le plus souvent actuellement. Certains d'entre eux m'ont expliqué, à ce sujet, que le

---

<sup>62</sup> Les cahiers de l'accompagnement " Ethique et accompagnement, les compétences des accompagnateurs ", éd. CARIF Poitou Charentes, 2002, p.29 et svtes,

<sup>63</sup> SERAPHIN G., " Agir sous contrainte. Etre sous tutelle ou curatelle dans la France contemporaine ", in GAILLARD G. " Approche socio- historique des dispositifs de protection des personnes fragiles ", les Cahiers de l'Actif n° 376-377, sept-oct. 2007

<sup>64</sup> Sur la notion d'inégalité de statut entre "protecteur" et "protégé" : BOURGEAULT G. "L'intervention sociale comme entreprise de normalisation et de moralisation" Nouvelles pratiques sociales, vol.16, n°2, 2003

travail dans leur bureau leur permettait de connaître avec exactitude les différentes charges et ressources de la personne et d'établir avec justesse les différents montants, voire même ceux qui seraient remis à la personne protégée. Certes, l'aspect *individuel* de leur travail ne leur échappe pas, mais ils sont tellement empreints de cette volonté de bien faire et au plus juste, qu'ils en oublient, sans s'en rendre forcément compte, l'essentiel : la personne protégée.

La loi de 2007 donne, dès lors, une nouvelle orientation à notre intervention : la négociation avec la personne protégée est de mise et devra tenir compte au maximum de ses demandes et notamment, de ce qu'elle considère comme prioritaire. Le changement de posture professionnelle qu'il va nécessiter apparaît ici dans toute son évidence. Et ce n'est qu'à travers une appropriation, par les salariés, de ces nouvelles exigences que les nouveaux enjeux pourront être satisfaits et que le service rendu sera non seulement adapté à la situation particulière de la personne, mais également de qualité.

### **2.1.3.2 L'accompagnement et la contrainte**

Une autre spécificité de notre accompagnement actuel tient au fait qu'il est issu d'une décision judiciaire. Il s'inscrit donc pleinement dans les motifs de la décision judiciaire et pose le problème de l'adhésion de la personne au dispositif mis en place pour lui venir en aide. Il nous incombe, en conséquence, de concilier le mandat judiciaire et l'accompagnement : cela peut, à mon sens, être réalisé en insistant sur la force d'obligation que la *relation tutélaire* tire de l'autorité judiciaire. Elle permet, en effet, de dévoiler par contraste le rôle de l'adhésion comme condition de possibilité de l'accompagnement. Il appartient aux professionnels, dès lors, d'utiliser le texte de loi comme appui et soutien à leur démarche et non pas de le vivre comme une contrainte, ou de se retrancher derrière en cas de difficultés.

En l'occurrence, la loi de 2007 crée un large espace dans lequel la protection de la personne et le respect de ses droits et libertés, axes qualifiés de prioritaires, évoluent et viennent modifier notre accompagnement. Et cela n'est pas négligeable dans une pratique qui met en évidence le fait que les décisions prises par les professionnels ont des incidences directes sur la vie de la personne, et supposent son implication par une reconnaissance de ses capacités.

Cette nécessité est d'autant plus criante que la réforme prévoit explicitement la prise en compte du projet de vie de la personne, sauf incompatibilité avec le mandat. Comment, dans ces conditions, envisager une prise en charge si les deux parties en présence ne parviennent pas à une entente ?

Cette question de la contrainte posée par le mandat judiciaire et, a contrario de celle des libertés de la personne, m'interroge depuis plusieurs années. J'ai pu constater au cours de

mon expérience professionnelle dans l'activité tutélaire, que rares sont les personnes qui font elles-mêmes la demande d'une mesure de protection. Et parfois même, lorsqu'elles en sont à l'initiative, le moment où l'on aborde le sujet de la gestion de l'argent est quelquefois *fatidique*. J'ai en mémoire les propos que m'a tenu une personne protégée en situation de surendettement et qui avait sollicité et obtenu une mesure de curatelle pour l'aider à sortir de cette situation. L'entretien s'était relativement bien passé, elle se déclarait ravie de l'aide qui allait lui être apportée, mais le passage relatif à la gestion de son budget et la perception de ses ressources a eu pour corollaire la question suivante "mais on ne m'avait pas prévenue que je n'aurai plus accès à mon compte. Alors, si je veux m'acheter une paire de chaussures, je dois vous demander la permission ? Alors si c'est comme cela, je n'en veux plus de votre curatelle". Tout d'un coup, la mesure sensée l'aider et accueillie avec soulagement précédemment, devenait l'objet de tous les maux et était refusée. Et ce n'est qu'après de longues explications réitérées sur l'objet même de sa demande et les conséquences obligatoires issues d'une décision judiciaire, qu'un véritable travail, *en partenariat*, a pu être engagé avec elle.

## **2.2 L'évolution des pratiques professionnelles**

Il s'agit, désormais, de protéger, par la loi, les personnes fragilisées, afin qu'elles puissent, tout en étant assistées ou représentées, bénéficier de la plénitude de leurs droits. L'impact sur nos pratiques professionnelles est important car l'organisation de l'ASSIM s'est construite de façon quasi informelle, en s'appuyant sur les compétences de chacun des personnels, développées au fur et à mesure de notre évolution. Un nouveau schéma se dessine dans l'activité tutélaire à travers la reconnaissance de notre profession et les nouvelles qualifications des professionnels.

### **2.2.1 La complémentarité des personnels**

#### **2.2.1.1 L'organisation générale**

La prise en charge des personnes bénéficiaires des mesures de protection s'effectue par le délégué à la tutelle qui travaille en collaboration avec une secrétaire comptable (un personnel administratif pour trois délégués à la tutelle), chargée principalement de la frappe des courriers et rapports, des règlements aux fournisseurs pour les personnes protégées, de la mise à jour des soldes bancaires des comptes appartenant aux personnes.

Sur les dix déléguées en poste à l'ASSIM, sept d'entre elles ont une formation initiale de travailleur social et plus précisément de conseillère en économie sociale et familiale, et trois de juriste de droit privé. J'ai choisi, dès mon arrivée dans l'association, de diversifier les formations initiales des délégués en poste en recrutant des juristes (de niveau master 1 ou

2) dans le désir d'assurer une complémentarité dans notre mission auprès des personnes protégées.

J'avais pu constater, en effet, dans mes expériences précédentes dans ce même secteur d'activité, que lorsqu'il existe une mixité dans les parcours professionnels des délégués à la tutelle, la prise en charge des personnes s'enrichit de ce contact pluridisciplinaire. Cette diversification des formations a, ainsi, des effets bénéfiques à la fois pour les personnes protégées et l'association, et ceci est visible à plusieurs niveaux.

### **2.2.1.2 Une organisation au bénéfice des personnes protégées**

Elle permet, lors du choix du délégué en cas de nouvelle nomination par le tribunal, d'ajuster au mieux les affinités entre les délégués à la tutelle et les personnes protégées. Certes, les critères principaux d'attribution restent le lieu de vie de la personne (car chaque délégué à la tutelle couvre ou partage avec un autre collègue, un territoire donné), et le nombre de personnes qu'il a en charge. Mais je tiens absolument à ce que l'élément humain soit pris en considération et c'est à ce niveau que la pluridisciplinarité trouve sa valeur.

Certains travailleurs sociaux m'ont indiqué, par exemple, avoir des affinités particulières avec les personnes en situation de dépendance (alcool, toxicomanie, jeu, etc.), alors que d'autres trouvent pleinement un sens dans leur intervention lorsque la personne concernée a une vie de famille et assume la charge d'enfants, ou d'autres encore parviennent à nouer d'excellentes relations avec les personnes résidentes en foyer et travaillant en ESAT pour lesquelles un accompagnement différent est requis. Les juristes sont, pour la plupart, davantage à l'aise avec les personnes âgées qui sont les plus aisées et ont souvent des patrimoines mobiliers et immobiliers à gérer. De même, la prise en charge de personnes rencontrant des difficultés d'ordre juridique (succession, divorce compliqué, vente de bien immobilier, rente viagère, fonds de commerce, etc.) se révèle plus adaptée lorsqu'elle est réalisée par une personne ayant des connaissances juridiques que par un travailleur social, si intéressé soit-il dans la réalisation de ces démarches : la formulation des écrits, les échanges épistolaires sont parfois d'une approche abrupte pour les personnes n'ayant pas suivi de formation spécifique.

Je me suis rendue compte, dès lors, que ces *pré choix* étaient également valables pour les personnes protégées comme un effet de miroir : elles se trouvent également plus à l'aise avec certains professionnels plutôt que d'autres et justement souvent avec les délégués qui ont manifesté un intérêt particulier pour leur situation précise. Leur parole a aussi un sens, et sans nous apparenter à un service *supermarché* dans lequel les personnes protégées pourraient choisir le délégué à la tutelle qu'elles souhaitent pour telle ou telle raison, je tiens compte des affinités ou inimitiés qui pourraient se manifester. Il est aussi parfois nécessaire, pour que la relation entre notre association et la personne protégée soit sereine et bénéfique, que le délégué référent d'une personne protégée puisse être remplacé : cette

solution est prise en dernier recours, lorsque aucun compromis n'a pu être envisagé et que les relations sont en voie de détérioration.

### **2.2.1.3 Une organisation avec des limites**

Cette pluridisciplinarité permet un échange d'information entre les délégués à la tutelle qui se révèle non négligeable, mais qui n'est pas formalisé par un écrit quelconque à l'ASSIM. C'est ainsi que par exemple, les travailleurs sociaux n'hésitent pas à interroger leurs collègues juristes pour des explications portant notamment sur les décisions de justice qu'ils viennent de recevoir, voire pour la réalisation de certains courriers complexes à destination de professionnels avocats ou notaires, ou encore lorsque la situation patrimoniale de la personne est difficile à appréhender de par la nature des avoirs (usufruit sur des biens mobiliers ou immobiliers par exemple).

Les travailleurs sociaux sont eux sollicités souvent pour le réseau qu'ils ont mis en place avant et depuis leur entrée dans l'association. Ils connaissent, de plus, les rouages de l'administration et savent, en général, quel organisme saisir lorsque des problèmes d'ordre social sont à résoudre.

Je ne souhaite pas modifier cette organisation en créant, par exemple, un service spécialisé pour l'aspect juridique, un autre pour celui lié à l'aide sociale, ou encore un qui serait spécialisé pour les personnes résidentes en établissement. Je préfère, en effet, axer notre accompagnement sur une prise en charge globale de la personne, sans morceler certains pans de sa vie en fonction des compétences des professionnels de l'association. Je dois, en conséquence, revoir notre organisation pour que notre caractéristique puisse constituer un atout dans le futur et non une faiblesse.

### **2.2.1.4 Une organisation à repenser**

Mon expérience professionnelle et ma position de directrice m'ont permis de constater que la diversité et le large domaine d'intervention du délégué à la tutelle le conduisent à être sans cesse en recherche d'informations en matière de politiques publiques, de logement, de droit civil, droit commercial, droit du travail, etc. Certes, la complémentarité dont il était question précédemment joue son rôle, mais elle ne suffit pas à asseoir notre pratique : nous sommes régulièrement confrontés à des situations pour lesquelles l'avis d'un spécialiste est indispensable. Il existe, à l'ASSIM des partenariats qui ont été mis en place progressivement avec une mutuelle, un notaire, deux avocats, un conseiller en placements financiers, etc. Dans la logique de la culture orale, aucun écrit n'est venu clarifier nos relations (sauf s'agissant de la convention signée à Cap Mutuelle), et elles restent basées sur les qualités relationnelles instaurées au fil des années.

De plus, chaque déléguée à la tutelle fonctionne en réseau de façon très habituelle dans tous les domaines de la vie des personnes : santé, logement, emploi, aide à la vie quotidienne, artisans, etc. Certaines coopérations sont clairement identifiées et donnent,

d'ailleurs, lieu à des rencontres entre institutions très constructives, contribuant à améliorer les services rendus aux majeurs. Toutefois, je vois clairement les limites de ce système : il n'est pas forcément connu de tous et permettrait pourtant de faire gagner du temps aux professionnels, notamment aux nouveaux entrants ; il tient beaucoup aux personnes, à leur engagement et peut être un frein à la recherche de nouveaux intervenants.

Ce sont ces deux éléments combinés qui m'ont amenée à réfléchir sur le partenariat et sur les améliorations qui pourraient y être apportées afin, également, d'ouvrir notre association vers l'extérieur et garantir ainsi une prise en compte des évolutions du secteur social et médico-social dans son entier.

## **2.2.2 La professionnalisation des personnels**

### **2.2.2.1 Les contours de la profession de délégué à la tutelle**

#### ***Les représentations des personnels***

Il n'existe pas de définition du métier de délégué à la tutelle et cette absence ne contribue pas à une détermination des contours précis de leur intervention. Le sociologue Gilles SERAPHIN<sup>65</sup>, a réalisé une étude sur les représentations qu'ont les délégués à la tutelle de leur profession. Il se pose la question de savoir si la dénomination unique correspond à une profession bien définie avec des pratiques communes. Et la réponse est négative : " malgré une inscription de leur statut dans la loi (pour les mesures de TPS), les délégués à la tutelle sont des travailleurs sociaux qui ont du mal à se définir : de formations différentes, pratiquant souvent en solitaire, ayant peu de références communes (valeurs, techniques professionnelles ...), se trouvant en porte-à-faux entre morale (lutte contre les injustices, les inégalités, et la souffrance ...) et droit (application d'un mandat de justice...), ils peinent à s'identifier ". L'hétérogénéité constatée est la source d'un malaise profond chez les délégués travailleurs sociaux et " il est difficile aujourd'hui de définir un idéal type du délégué à la tutelle ". Leur questionnement est important : qui sont-ils, que doivent-ils faire et pour qui doivent-ils le faire ?

#### ***Les représentations des partenaires***

Cette difficulté est renforcée par l'attitude de nos partenaires principaux qui appréhendent les situations des personnes de façons diverses, mettant l'accent sur un aspect du rôle des professionnels de l'ASSIM, en fonction de leur positionnement. C'est ainsi que pour les magistrats, prescripteurs des mesures, les majeurs protégés ont besoin d'être restaurés dans leur estime de soi : ils nécessitent un suivi rapproché, un soutien important de même

---

<sup>65</sup> SERAPHIN G. " *Agir sous contrainte Etre sous tutelle ou curatelle dans la France contemporaine* " Paris, L'Harmattan, 2001, in GAILLARD G. " *Approche socio- historique des dispositifs de protection des personnes fragiles* ", cf. note 12

que la mise en place de projets personnalisés tenant compte de l'environnement social et de la pathologie des personnes qui pourraient conduire à un allègement ou une mainlevée de la mesure.

Pour les équipes médicales des hôpitaux ou établissements privés, la protection des biens et l'aide à la personne, l'utilisation des prestations à bon escient, le maintien des personnes à domicile avec l'environnement adéquat sont essentiels. Elles attendent des professionnels de la tutelle un rôle de coordinateur pour la personne et son environnement (travailleurs sociaux, équipes médicales, voisinage, associations intermédiaires ...), un travail sur mesure prenant en compte l'aspect psychologique de la personne.

En ce qui concerne les travailleurs sociaux, les besoins des personnes placées sous protection se situent dans une prise en charge globale : budgétaire et patrimonial, logement, accès ou maintien des soins, accompagnement social personnalisé et régulier dans le temps.

Chacun semble, a priori, bien circonscrire son territoire d'intervention, ses limites, et confie au mandat de protection, et par conséquent au service de tutelles, la charge de ce qu'il pense ne pas avoir à faire. Toutefois, je constate une demande, voire une pression très forte, exercée auprès des délégués à la tutelle pour qu'ils interviennent dans tout type de situation, réalisent parfois même des *miracles*, comme si la mesure de protection conférait des pouvoirs particuliers, et enlevait aux autres intervenants leurs responsabilités professionnelles propres. Il me paraît essentiel, dans ces conditions, de clarifier nos missions et ma position de directrice me permet de repenser, en terme de communication auprès des autres intervenants, notre rôle afin que la personne protégée en retire tous les bénéfices.

De même, j'ai également ressenti un besoin des personnels de l'ASSIM, et particulièrement des derniers arrivants, s'agissant de la définition exacte de leurs fonctions : certains d'entre eux se trouvent, d'ailleurs, très démunis face aux demandes parfois pressantes des partenaires. Or, une fois encore, l'absence d'écrits se fait ressentir car les salariés délégués à la tutelle et personnels administratifs ne disposent d'aucune fiche de poste. Cela constitue un point faible de notre organisation actuelle sur lequel je vais travailler afin de permettre à chacun des acteurs de l'ASSIM d'avoir des repères dans son activité au quotidien.

#### **2.2.2.2 Le Mandataire Judiciaire à la Protection des Majeurs (MJPM)**

La réforme du 5 mars 2007 crée la profession de Mandataire Judiciaire à la Protection des Majeurs qui aura pour mission d'exercer, selon l'article 471-1 du CASF, "à titre habituel les mesures de protection des majeurs" (mandat spécial, curatelle, tutelle, ou mesures d'accompagnement judiciaire).

Cet exercice est soumis à l'obtention d'un agrément délivré par le représentant de l'état (après avis conforme du Procureur de la République) qui doit s'inscrire dans les objectifs et répondre aux besoins du schéma régional d'organisation sociale et médico-sociale. Dans le

cas de l'exercice de cette activité par une association comme l'ASSIM, celle-ci est titulaire de l'agrément et les mesures sont exercées par les délégués qui deviennent des mandataires judiciaires : ils sont donc chargés d'exécuter des décisions judiciaires.

Dès lors, ils doivent posséder une bonne connaissance de ce dispositif, dans lequel ils sont désormais intégrés, et qui a pour vocation d'assurer la protection de la personne protégée et lui garantir l'exercice plein et entier de ses droits et libertés. Ma réflexion actuelle s'inscrit, en conséquence, dans la transformation des pratiques en termes de formation professionnelle, afin de donner, aux salariés de l'ASSIM, les moyens de remplir leur mission auprès des personnes protégées. En effet, actuellement, la formation de terrain reste prédominante car il n'en existe pas initialement. En cours d'exercice du métier, deux formations peuvent être suivies et aboutissent à l'obtention de certificats de compétence. La loi exige pour les délégués exerçant des mesures de prestations sociales (de formation initiale travailleur social), un Certificat National de Compétence (CNC), formation d'adaptation de 150 heures. A l'heure actuelle, à l'ASSIM, la chef de service et trois autres délégués à la tutelle sont titulaires de ce certificat. Pour les salariés juristes, la formation Tuteur aux Majeurs Protégés (TMP) de 300 heures est non obligatoire, mais permet l'obtention d'un certificat d'aptitudes aux fonctions de Tuteur aux Majeurs Protégés délivré par la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales. Un seul délégué à la tutelle et moi-même en sommes titulaires dans l'association.

Il est à préciser que ces formations n'ont pas de contenu de programme unifié.

Or, l'activité et les compétences attendues du mandataire judiciaire à la protection des majeurs sont marquées par leur étendue, elle-même de mise au regard de la multiplicité des profils et des parcours des professionnels recrutés. Cela se révèle d'autant plus d'actualité que la loi de 2007 prévoit une obligation de formation pour les MJPM, mais dont la teneur n'est pas encore connue car les décrets d'application sont encore en préparation. J'ai cependant pu obtenir, grâce à une efficace collaboration avec un organisme de formation, quelques renseignements à ce sujet. Elle comportera vraisemblablement trois cent heures d'enseignement, avec des allègements possibles pour les personnes titulaire du CNC ou du certificat de TMP.

### **2.3 L'évolution du regard porté sur la personne protégée**

Outre l'évolution de nos pratiques, nous devons accepter l'idée d'une modification de notre regard porté sur la personne afin de nous *imprégner* de l'esprit de la loi du 5 mars 2007. En effet, les professionnels de l'action sociale et médico-sociale ont l'obligation, depuis la loi de 2002, de penser l'usager comme étant sujet de tous les droits et non plus seulement comme un sujet de droit. La réforme de 2007 prévoit ainsi que la personne protégée prend seule certaines décisions personnelles la concernant et que son consentement doit être recherché

avant tout pour les actes relatifs à sa personne. De plus, elle fixe un objectif certes louable, mais élevé, à la mesure de protection qui doit concourir à favoriser l'autonomie de la personne. Et enfin, dans la même perspective, elle prévoit que l'analyse des besoins et attentes des personnes doit guider l'action en la matière.

### **2.3.1 Une nouvelle dynamique de prise en charge**

La recherche du consentement induit la possibilité pour les personnes protégées *de penser et s'exprimer*, alors que jusqu'à présent, le statut d'incapable ne leur permettait pas, juridiquement parlant, d'émettre un choix de quelque nature qu'il soit.

#### **2.3.1.1 Rechercher le consentement**

Déjà la loi de 2002-2, dans son article 7 au paragraphe 3, assure à chaque usager la prise en compte de son consentement puisque le bénéficiaire a droit à " une prise en charge et un accompagnement individualisé de qualité favorisant son développement, son autonomie et son insertion, adaptés à son âge et à ses besoins, respectant son consentement éclairé qui doit être systématiquement recherché lorsque la personne est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision A défaut, le consentement de son représentant légal doit être recherché."

#### ***Le principe***

La loi du 5 mars 2007 affine très largement cette idée en distinguant plusieurs situations. Le principe est posé dans l'article 459 nouveau du CC : la personne protégée prendra seule les décisions relatives à sa personne "dans la mesure où son état le permet". C'est ainsi qu'il lui est reconnu un pouvoir décisionnaire quasi-total pour des actes qui ne peuvent jamais donner lieu à assistance ou représentation tels que la déclaration de la naissance d'un enfant, sa reconnaissance, le consentement à l'adoption, les actes de l'autorité parentale, le choix ou le changement du nom de l'enfant<sup>66</sup>. Ce n'est que lorsque son état ne lui permettra pas de prendre seule une décision éclairée, que le Juge pourra prévoir qu'elle bénéficiera de l'assistance de la personne chargée de sa protection.

Et si cette assistance n'est pas suffisante, le Juge des Tutelles pourra autoriser le protecteur à représenter la personne protégée. Et enfin, l'alinéa 3 du même article prévoit que ce dernier aura la possibilité de prendre les "mesures strictement nécessaires pour mettre fin au danger, que du fait de son comportement, l'intéressé ferait courir à lui-même." Dans cette hypothèse le Juge des Tutelles ou le conseil de famille doit être informé des actions entreprises sans délai.

---

<sup>66</sup> Nouvel article 458 du CC

La priorité est donc l'expression de la volonté du bénéficiaire et, ce n'est qu'à titre subsidiaire, que le mandataire judiciaire interviendra.

### ***La pratique***

Cette nouvelle disposition constitue une avancée importante pour notre activité car, à l'heure actuelle, la recherche du consentement de la personne s'avère parfois compliquée et problématique lorsque l'état du patrimoine, les dettes, les effets négatifs du handicap (prodigalité), les conflits familiaux, et éventuellement des pressions de toutes sortes exercées à l'encontre du délégué, se croisent. Recueillir l'avis de la personne peut se révéler en conséquence, difficile dans ces conditions tant l'expression de la volonté est délicate à entendre parmi la logique budgétaire, les demandes des partenaires et la subjectivité du délégué à la tutelle.

De plus, se rajoute parfois à cela, l'attitude des autres professionnels du secteur social et médico-social, qui ne tend pas à permettre l'expression de ce droit : c'est le cas, notamment, lorsque des demandes d'autorisation générale d'intervention chirurgicale nous sont envoyées par des organismes de vacances adaptées accueillant des personnes handicapées ou déficientes. Ces organismes nous demandent de signer, par avance, ces autorisations alors même que le code de déontologie médicale prévoit en tout premier lieu la recherche du consentement de la personne et en second lieu, en cas d'urgence, la possibilité pour le médecin de prodiguer les soins en dehors de tout consentement.<sup>67</sup> Leur sensibilisation à ces nouvelles dispositions constitue, en conséquence, une nécessité afin que le texte ne soit pas vidé de sa substance par une continuité des pratiques.

#### **2.3.1.2 Favoriser l'autonomie**

Le législateur a prévu que la mesure prononcée doit, outre assurer la protection de la personne, favoriser "dans la mesure du possible, son autonomie" (selon l'article 415 nouveau du CC).

L'autonomie vient du grec "autonomia", pouvoir de celui qui est "autonomos", c'est-à-dire qui fait lui-même la loi à laquelle il obéit. Cela renvoie donc étymologiquement à la capacité de l'individu à définir par lui-même ses propres règles choix de vie et correspond ainsi à une liberté essentielle et inaliénable de l'individu. L'expression de l'autonomie de l'utilisateur se retrouve à travers différents aspects de la loi du 2 janvier 2002 et des dispositifs qui y sont associés, notamment la liberté de choix entre les différentes prestations adaptées qui lui seront proposées, le droit à l'expression, la liberté de circulation, d'aller et venir, la liberté d'établir et d'entretenir des relations à l'extérieur de l'établissement, etc.

Pour une personne protégée, cette notion est importante et induit qu'elle a besoin d'aide et se trouve en état de dépendance. Le rôle de la mesure de protection est de l'amener à

effectuer seule certains actes et ne pas se substituer à elle, pour que, progressivement, elle puisse se défaire de ce soutien et retrouver ses entières capacités. L'affirmation simultanée de la nécessité de protéger tout en favorisant l'autonomie conduit aussi à prévenir les risques de mise sous dépendance de la personne au prétexte de sa vulnérabilité.

Nous devons tenir compte dans notre prise en charge des différents facteurs contribuant à cette perte d'autonomie, tels la maladie et les soins ou leur absence, l'isolement social, l'entourage, etc. Cela implique une vigilance et une très grande écoute de la part des professionnels car, nous devons veiller à non seulement établir un véritable réseau autour de la personne pour lui garantir une prise en charge globale, mais également être attentifs à toute évolution de sa situation.

En effet, hormis les personnes dont l'altération des facultés sera médicalement constatée comme irréversible, la mesure de protection doit être adaptée à la situation de la personne, et notamment en cas d'amélioration de sa santé. Cela peut être le cas, par exemple, pour les malades souffrant de pathologies mentales qui, en phase de stabilisation, sont tout à fait en mesure de pourvoir seuls à la sauvegarde de leurs intérêts, mais qui n'y parviennent pas dans des phases de décompensation, par exemple. Dans les deux cas, l'altération des facultés existe, mais elle se manifeste différemment du point de vue de l'autonomie de la personne, et doit se traduire par des prises en charge et des mesures de protection différentes que nous devons initier.

Ainsi, il s'agira de confronter le besoin d'autonomie et celui de protection afin de parvenir à situer le champ des libertés de la personne, tout en évitant deux risques majeurs : ne pas vouloir tendre systématiquement vers une autonomie totale qui responsabiliserait la personne au-delà de ses capacités ou de ce que sa situation lui permet, et ne pas viser une protection totale, tendant vers le risque zéro, réduisant ainsi tout espace de liberté et ne permettant pas de conduire les missions confiées à l'ASSIM. Nous serons, en conséquence, en recherche de cet équilibre entre protection, autonomie et liberté car, tout processus d'adaptation, d'évolution, de maintien ou de développement des potentiels, et/ou d'épanouissement comporte des risques qu'il convient de gérer et non de chercher à exclure.

### ***L'intégration de ces concepts dans la pratique***

La recherche du consentement, comme l'action de favoriser l'autonomie, questionnent l'organisation interne de l'ASSIM, dans la notion de priorité définie pour les délégués à la tutelle. Elles mettent également à jour le délicat dilemme rencontré par la plupart des délégués à la tutelle qui est celui de passer du temps avec la personne pour lui permettre, ensuite, de reconquérir des parties de cette précieuse autonomie qu'elle a perdue.

---

<sup>67</sup> Article L.114-4 alinéa 4 du Code de la Santé Publique

Un exemple permet d'éclairer ce point : un délégué à la tutelle me sollicite pour l'aider à résoudre un problème posé par une personne bénéficiant d'une mesure de curatelle. La personne doit faire procéder au renouvellement de son titre de séjour, mais malgré les indications du délégué à la tutelle, n'effectue aucune démarche en ce sens alors que la date ultime approche. Le délégué n'envisage qu'une seule solution : réaliser lui-même ces démarches afin d'éviter que la personne ne se trouve en situation irrégulière. Lorsque je lui ai suggéré qu'il pouvait effectivement se rendre à la préfecture, mais qu'il fallait que cela soit en qualité d'accompagnant de la personne protégée, et non en se substituant à elle, nous avons pu aborder ensemble cette notion d'autonomie : comment la personne pourrait elle un jour retrouver sa capacité de gestion si pour les actes essentiels, une personne fait à sa place, sans elle ?

### ***Les activités des professionnels***

Or, aujourd'hui, notre organisation interne ne permet pas au délégué à la tutelle de se consacrer à cet accompagnement car le professionnel est littéralement submergé, dans son quotidien, par la paperasserie administrative qui prend très nettement le pas sur l'accompagnement à la personne. Le graphique que j'ai réalisé ci après des activités réalisées au mois de juin 2008, par les délégués à la tutelle de l'ASSIM démontre clairement mes propos. J'ai utilisé, pour modèle, un tableau à compléter lors de l'élaboration du compte administratif de l'association pour la DDASS dans le cadre de l'expérimentation de la DGF. Il distingue les actions directes individuelles, les actions indirectes individuelles et les actions indirectes collectives.

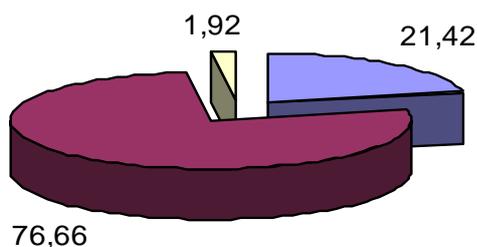
Il apparaît que les délégués à la tutelle de l'ASSIM ont consacré 76.66 % de leur temps de travail à une prise en charge administrative de la personne avec la rédaction de documents et la constitution de dossiers en tout genre. Ce pourcentage est à mettre en parallèle avec celui consacré à des rencontres, entretiens avec les personnes qui, en totalité (entretiens téléphoniques et rencontres) représente 23.34 % du temps de travail total sur la période considérée.

L'idéal est de parvenir à un rééquilibrage de ces chiffres en faveur d'une augmentation du temps passé auprès de la personne. En effet, la protection de la personne et la reconnaissance de droits et libertés va nécessiter de passer du temps avec les bénéficiaires des mesures de protection. Cela implique, pour l'ASSIM, que je réorganise le service afin d'aboutir à une augmentation des temps de prise en charge individuels.

**ASSIM**  
**Statistiques activités temps passé auprès des personnes protégées : 776,12 heures**

*période du 02/06/2008 au 27/06/2008*

exprimées en pourcentage



- Actions directes individuelles (visite, entretien individuels, audience, téléphone, démarches)
- Actions indirectes individuelles (courriers, constitution dossiers administratifs, rapports de situation, requêtes)
- Actions indirectes collectives (participation à des synthèses, inventaires de mobilier)

### **2.3.2 La prise en compte de la personne**

La prise en compte de la personne préconisée par la loi de 2007, me conduit à traiter de la question des besoins et attentes des bénéficiaires, puisque la prestation de service proposée en découle. L'activité tutélaire est *particulière* dans le champ social et médico-social car, du fait de l'existence d'un cadre juridique précis, les besoins sont normalement établis, dans un premier temps, préalablement à la décision de justice mettant en place la mesure de protection. Cette dernière ne doit être prononcée, en effet, que si le besoin de protection est constaté et répond à des principes très précis, qui sont prévus par la réforme du 5 mars 2007. Les enjeux de cette prise en compte des besoins sont, toutefois, importants dans la compréhension des changements à opérer pour mettre en œuvre la réforme au sein l'ASSIM.

#### **2.3.2.1 La définition des besoins et attentes des personnes**

Le diagnostic des besoins est normalement établi, dans un premier temps, préalablement au prononcé de la mesure de protection et répond aux principes de nécessité, subsidiarité et proportionnalité qui ont été réaffirmés par la réforme du 5 mars 2007.

***Les principes qui prévalent les mesures de protection***

Le principe de nécessité<sup>68</sup> prévoit que le besoin de protection, d'assistance ou de représentation doit être médicalement établi sans qu'aucune exception ne soit posée. En effet, seule l'altération des facultés mentales ou corporelles d'une personne la mettant dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts, pourra justifier qu'elle soit privée de tout ou partie de sa capacité juridique, cette altération devant être médicalement constatée.

En ce qui concerne le principe de subsidiarité<sup>69</sup>, il signifie que la décision ne pourra être prononcée, dorénavant, que lorsque les autres dispositifs existants moins contraignants ne pourront pas être mis en œuvre, auront échoué, ou lorsque l'intéressé aura lui-même organisé sa protection au moyen d'un mandat de protection future.

Enfin, s'agissant du principe de proportionnalité<sup>70</sup>, le Sénat, lors des séances de discussion de la réforme de 2007, évoquait à ce sujet l'individualisation des mesures de protection : non seulement les mesures de protection doivent être adaptées à chaque situation, mais également, elles seront dorénavant prononcées pour une durée ne pouvant excéder 5 ans, avec possibilité de renouvellement pour une durée identique (sauf lorsque l'altération des facultés personnelles de l'intéressé n'apparaîtra pas manifestement susceptible de connaître une amélioration selon les données acquises de la science). Ce principe a pour corollaire l'évaluation des besoins et des difficultés de la personne afin que la décision prise soit adaptée à sa situation, et cela tout au long de la mesure. Il fait par conséquent référence à la notion de projet de vie et d'évaluation.

### ***La place des besoins et attentes des bénéficiaires***

Il peut paraître, dès lors, étonnant de se questionner sur les besoins et attentes des personnes puisque la mesure de protection est prononcée après que toutes ces précédentes étapes ont été franchies et les principes énoncés appliqués. Mais malgré le respect de ces principes, il n'en demeure pas moins que la mesure de protection reste restrictive de liberté individuelle. Comment, dans ce cas, assurer le respect des libertés des personnes tout en les protégeant ? Certes, le droit de recours existe, mais les décisions étant revêtues de l'exécution provisoire, la mise en œuvre de la mesure est effective alors même qu'elle pourra être infirmée, ensuite, par la décision d'appel par la suite.

La question des besoins et attentes des bénéficiaires des mesures de protection est donc cruciale car elle permet de redonner un sens à notre intervention en limitant les restrictions aux libertés en fonction des besoins et capacités de la personne recensés. Le délégué à la

---

<sup>68</sup> Le principe de nécessité est cité, pour la première fois dans la DDHC dans l'article 5 et surtout dans l'article 8 : " la loi ne peut établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi [...] " .

<sup>69</sup> Le principe de subsidiarité trouve son origine dans la doctrine sociale de l'Eglise catholique, puis est devenu l'une des orientations fondamentales de la construction européenne avec son inscription dans l'article 3B du traité de Maastricht. Il prévoit que la Communauté européenne n'intervient que lorsque les objectifs fixés par les traités ne peuvent être réalisés de manière satisfaisante par les Etats membres.

<sup>70</sup> Le principe de proportionnalité a été énoncé pour la première fois en 1986, dans une décision du Conseil Constitutionnel, s'agissant d'une sanction prononcée " manifestement disproportionnée ". Il a été également développé par la Cour de justice des communautés européennes qui a indiqué que " [...] la communauté ne doit pas, dans l'exercice de ses compétences, faire plus que ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés " .

tutelle doit nécessairement pouvoir évaluer la situation qui se présente car de celle-ci dépendra son intervention : elle ne doit être ni trop interventionniste, ni trop ciblée sur un axe très particulier, mais au contraire, permettre une appréhension globale de la situation de la personne protégée.

### **2.3.2.2 Les enjeux liés au diagnostic des besoins et attentes des personnes**

#### ***L'ouverture de la mesure de protection***

Mon expérience dans l'association me permet d'affirmer que le diagnostic des besoins et attentes et leur respect par le mandataire se révèlent d'une acuité particulière dès le prononcé de la mesure. En effet, la première prise de contact et les premiers mois nécessitent un engagement relationnel important du délégué à la tutelle, pour évaluer les besoins réels, entendre les attentes de la personne et instaurer un lien, puis une relation de confiance. Les exigences posées par la réforme demandent aux professionnels, en outre, d'aller bien au-delà dans la prise en compte même des besoins de la personne : il est primordial qu'ils parviennent à évaluer, de la façon la plus affinée possible, les capacités de la personne, celles de son environnement immédiat le cas échéant, afin de préserver le plus possible ses libertés et son autonomie. Et ce n'est que dans ces conditions que la technicité du professionnel pourra venir se nourrir de l'attention apportée à la personne et éclairer une éventuelle divergence entre les besoins relevés par l'autorité décisionnaire et ceux énoncés par l'usager. Cette évaluation évite que les délégués à la tutelle ne réalisent une prise en charge qui serait calquée sur l'organisation de l'association au détriment de la prise en compte de l'autonomie.

#### ***L'expression des besoins et l'altération des facultés***

A cette difficulté d'établir au plus juste les besoins et attentes des personnes, se rajoute celle de sortir des préjugés issus de la spécificité des mesures de protection : elles ne peuvent intervenir que si une altération des facultés mentales des personnes protégées est constatée. Il peut paraître, ensuite, difficilement réaliste de rechercher une expression juste de leurs besoins et leurs attentes : comment l'usager, qui n'a pas les mots pour dire, aurait-il la capacité à comprendre les difficultés, les exprimer, et accepter de les partager avec un tiers? L'activité tutélaire se trouve, donc, confrontée aux problèmes déjà soulevés dans les établissements sociaux et médico-sociaux accueillant des personnes souffrant, par exemple, de déficience mentale<sup>71</sup>.

La situation se complique d'un cran avec l'apparition des mesures administratives dans notre activité : l'ASSIM va pouvoir intervenir auprès de personnes dont les facultés mentales ne sont pas altérées. Et non seulement nos a priori ne sont plus de mise, mais c'est notre

---

<sup>71</sup> " La participation des usagers dans les établissements et services médico-sociaux : enjeux et méthodes ", étude réalisée par ANDESI et UNAPEI, cf. note 43

entière organisation qui va devoir s'adapter à ce concept nouveau pour l'association. Il s'agit bien, dès lors, pour moi d'engager, en ma qualité de directrice, une *réforme* de l'ASSIM pour que nous puissions exercer des mesures de protection au bénéfice de personnes rencontrant des difficultés de tout ordre, tout en préservant le mieux possible, leurs droits et libertés grâce à une prise en charge appropriée.

### **Conclusion intermédiaire**

Notre entrée dans le champ d'application de la loi du 2 janvier 2002 marque la fin de la logique selon laquelle la personne protégée devait s'adapter à l'organisation interne des services tutélaires, quelles qu'en soient les conséquences. Ces mêmes conséquences que, par ailleurs, les professionnels ne sont parfois pas en mesure d'identifier tant cette pratique est ancrée dans les esprits. Désormais, la logique de prestation de service doit devenir le mode de pensée de la profession - et par voie de conséquence de l'ASSIM-, et conduire notre action auprès des personnes protégées pour qu'elles deviennent pleinement bénéficiaires de la mesure de protection. Il s'agit d'une nouvelle façon de penser notre pratique et elle implique que le personnel de l'association ait pleinement conscience des enjeux posés : il devra accepter de modifier la vision qu'il a de la personne protégée elle-même afin de l'intégrer au processus élaboré et mis en œuvre.

### **3 REORGANISER L'ASSIM POUR GARANTIR LE RESPECT DES DROITS ET LIBERTES DES PERSONNES PROTEGEES**

La personne protégée va à la fois, trouver une place centrale dans le dispositif de protection qui est mis en œuvre par la réforme du 5 mars 2007, et bénéficier de l'ensemble de ses droits et libertés, au même titre que n'importe quel usager d'un service relevant du champ d'application de la loi du 2 janvier 2002. Cette réalité devient un axe essentiel de mon rôle de directrice, et m'interroge sur l'organisation de l'ASSIM. Il s'agit de repenser l'activité de l'association car les modifications qu'elles vont nécessiter portent sur les fondements mêmes de notre intervention. L'exposé des motifs de la réforme les qualifie d'ailleurs de "transformations en profondeur des règles d'organisation et de fonctionnement [...] des services de tutelle."

Le plan d'action que j'ai élaboré pour l'ASSIM est ambitieux car il intègre pleinement cette nécessité de *changements profonds* qui permettront une adaptation aux nouvelles exigences. J'ai prévu, ainsi, d'impulser un nouveau regard sur la personne protégée, de réorganiser l'association dans son fonctionnement interne, et de repenser nos pratiques. J'ai conscience que les axes d'intervention que j'ai choisis pour mettre en œuvre ce projet sont nombreux et nécessitent, de fait, de déterminer des priorités. De plus, mon objectif est d'associer pleinement le personnel dans les démarches engagées et une surcharge d'objectifs à échéance identique serait nuisible et pourrait provoquer, à terme, un essoufflement, voire une insécurité. Je vais, en conséquence, au long de mon développement, indiquer la temporalité dans laquelle les actions seront engagées.

#### **3.1 Impulser une nouvelle approche de la personne protégée**

La perspective des changements induits par la réforme créent des turbulences et des incertitudes au sein du personnel de l'association, avant même l'application de la loi. La crainte de l'inconnu, les hésitations liées au retard pris dans les décrets d'application pour la plupart non encore parus, sont autant de motifs d'inquiétudes que d'interrogations. Lors d'une réunion de l'ensemble du personnel que j'ai organisée en avril dernier, j'ai pu constater que l'ensemble du personnel était curieux des nouvelles dispositions, mais également de notre devenir et positionnement dans cette évolution. C'est justement sur ces manifestations d'intérêt que je veux appuyer la démarche de changement dans l'ASSIM : les ressources humaines constituent, à mon sens, un atout essentiel à valoriser et une opportunité à

saisir<sup>72</sup>. J'ai décidé, en conséquence, d'associer les salariés à la rédaction des écrits qui me paraissent fondamentaux pour mener à bien la démarche de changement que je veux impulser s'agissant du regard porté sur les personnes. Il s'agit de l'élaboration du projet associatif, des outils d'expression des usagers et d'un référentiel de bonnes pratiques.

### **3.1.1 Elaborer le projet associatif**

#### **3.1.1.1 La préparation de la démarche**

##### ***Le projet associatif vecteur des fondements de l'ASSIM***

Le projet associatif est avant tout, selon P. LEFEVRE " un moteur pour l'action, un espace de structuration de la culture. [...] Il constitue de fait une référence symbolique et un vecteur de l'identité de l'institution. "<sup>73</sup> Il permet, ainsi, d'affirmer à la fois les engagements des fondateurs envers ses bénéficiaires et la singularité de la structure : chaque projet associatif est unique, car il est construit en référence aux valeurs communes que portent ses membres. Il présente la structure, ses idées fondatrices, et constitue le moyen de vérifier l'adhésion de nouveaux acteurs quant à la philosophie mise en œuvre en étant un appui dans la prise de décision (en effet, chaque choix doit respecter les orientations du projet associatif).

##### ***Le projet associatif support de l'évolution de l'ASSIM***

La rédaction du projet associatif constitue, d'après moi, une priorité pour l'association. En effet, l'évolution de l'ASSIM, la diversification de son offre de service, les nouveaux enjeux de l'activité en matière de protection de la personne, respect de ses droits et libertés, et les nouvelles obligations de fonctionnement, constituent autant de risques que d'atouts pour assurer notre pérennité. Le projet associatif, s'il sert à projeter un idéal, permet également d'entrer dans une ère de prospective dont il est désormais question à l'ASSIM.

Il constitue, également, " la ligne d'horizon tout autant que la boussole ; il évite la navigation à vue, ou à l'inverse la voie tracée d'avance par la force des convictions ou la tradition. En ce sens, il relève d'une philosophie du voyage et non de la seule destination<sup>74</sup> ". L'ASSIM entre dans une période de bouleversements induits par la mise en œuvre de la réforme du 5 mars 2007 qui suppose d'assurer un meilleur respect des droits et libertés des personnes protégées. J'ai choisi comme objectif, pour la fin de l'année 2008, la rédaction du projet associatif comme point d'ancrage de l'ASSIM dans ce voyage à venir. Il m'apparaît, en outre,

---

<sup>72</sup> Je m'appuie sur la notion de management stratégique décrite par GENELOT D " *Manager dans la complexité* ", INSEP, 2003, p. 288 à 292

<sup>73</sup> LEFEVRE P., " *Le projet, Un système d'élaboration dynamique et de traduction d'une stratégie de Direction* ", cf. Note 6, p.18

<sup>74</sup> Ibid., p.19

que seul un travail sur le sens et les effets de nos actions peut permettre le changement qu'induit la réforme, car il s'agit de réinventer notre intervention, de faire autrement.

### ***Le projet associatif outil de management et de communication***

J'ai décidé d'associer les salariés de l'ASSIM à cette élaboration, avec la constitution de groupes de travail, car, du fait de son rôle de lien entre le *aujourd'hui et demain*, la mobilisation des acteurs est cruciale. En outre, même si leur participation peut générer des peurs du changement, des résistances, ma position de directrice est justement de les accompagner afin de favoriser l'expression de chacun tout en l'inscrivant dans un cadre précis et structuré. Il est important, également, que je mette en place une véritable politique de communication sur le sujet et je l'ai d'ailleurs commencée avec deux réunions d'information générale de l'ensemble du personnel que j'ai organisée en avril et juin 2008. Le but était d'informer sur les objectifs de la réforme et les différentes étapes pour parvenir à sa mise en œuvre.

De plus, j'entends me servir de cette démarche visant à conduire et stabiliser l'association comme un outil permettant aux administrateurs et à tous les salariés d'interroger autant nos pratiques que nos actions. Le projet doit aussi être entendu comme un moyen de communication avec l'ensemble de nos partenaires qu'ils soient les personnes protégées, leur entourage, les professionnels et les financeurs de l'association : il permet, ainsi, une lisibilité de l'action, et valorise les personnes bénéficiaires et le personnel en étant un vecteur de la qualité de l'offre de service.

#### **3.1.1.2 Le processus d'élaboration**

##### ***La décision d'engager le processus***

J'ai souhaité, au vu des enjeux que représente l'élaboration du projet associatif dans l'association, faire appel à un consultant extérieur<sup>75</sup> chargé de la méthodologie et la rédaction finale. Cette proposition a été acceptée par le Conseil d'Administration qui a arrêté son choix sur l'un des professionnels que j'avais contacté à cet effet. Je suis, de plus, parvenue à négocier, avec l'autorité de tarification, le financement de son intervention sur l'excédent réalisé au cours de l'exercice 2006, au titre d'une charge d'exploitation sur l'année 2008 n'entraînant pas une dépense pérenne pour les exercices à venir.

##### ***La préparation***

La première étape a été celle du recueil d'information de la part du consultant : des réunions téléphoniques ont été réalisées afin de me permettre d'explicitier clairement la commande et transmettre le cahier des charges du projet. Le consultant m'a ensuite transmis un premier

---

<sup>75</sup> Sur la motivation m'ayant conduite à solliciter l'aide d'un consultant, voir BOUTINET J-P., " *Anthropologie du projet* " p. 260

document, qui a fait l'objet de modification pour finalement aboutir à celui retenu par le Conseil d'Administration<sup>76</sup>.

### ***Les consultations***

Le consultant prévoit six journées d'intervention, et la première demi-journée (le 08/09/2008) a été consacrée à une rencontre, par le prestataire, de deux membres du bureau du Conseil d'Administration (Présidente et Trésorier) en ma présence. L'objectif était de préciser le cadre de l'intervention, préparer les groupes de travail et le calendrier. Ensuite, une réunion générale a été animée par le consultant afin d'expliquer la démarche engagée, mettre en place des groupes de travail. Après une brève hésitation des salariés qui ne comprenaient pas leur présence dans l'élaboration de ce document, j'ai recueilli une adhésion totale de leur part tant les avantages qu'ils pourraient en retirer leur ont semblé importants.

La deuxième journée (09/09/2008) a été passée à recueillir l'avis de deux autres administrateurs de l'association qui étaient disponibles ce jour là. J'ai rencontré individuellement chacun d'eux avec le consultant afin qu'ils soient parties prenantes de l'élaboration de ce document et pas simplement sollicités pour la validation du document définitif. En effet, leurs obligations respectives liées à leurs fonctions de directeurs d'établissements et d'organismes mutualistes font qu'il leur est très difficile de libérer du temps pour participer aux groupes de travail qui seront mis en place.

J'ai ensuite établi, avec le consultant, le programme de travail des salariés pour les prochaines rencontres à venir qui ont été fixées en début octobre et novembre. Elles auront pour objet le recueil d'information sur les travaux des groupes de travail et l'animation de réunions de réflexion.

### ***La formalisation et validation***

La finalisation du projet interviendra en décembre 2008 avec la remise d'un document écrit qui sera soumis à mon examen et à la validation du Conseil d'Administration.

## **3.1.2 Elaborer les outils d'expression des droits des personnes**

Il s'agit, pour moi, de mettre en place, à l'ASSIM, l'ensemble des outils d'information à destination des usagers prévus dans la loi de rénovation sociale de 2002 et d'engager une démarche qualité qui servira de support au processus d'évaluation de notre prestation de service.

### **3.1.2.1 Le projet d'établissement**

#### ***Les enjeux du projet d'établissement***

---

<sup>76</sup> Cf. Annexe 6

La conception du projet d'établissement est un acte important pour l'association et s'inscrit pleinement dans la démarche visant à mobiliser l'équipe. Il sera conduit et mis en œuvre sous ma responsabilité puisqu'il s'agit de l'une de mes prérogatives issue de ma qualité de directrice. Je n'ai, d'ailleurs, pas le choix d'engager ou non cette démarche car elle résulte, d'une obligation légale visant à notre mise en conformité avec la loi du 2 janvier 2002. Je dispose seulement de la possibilité de choisir le moment de son élaboration puisqu'il doit être joint à notre demande d'autorisation administrative de fonctionnement à obtenir au plus tard le 31 décembre 2011.

Je préfère, cependant, l'envisager comme une opportunité d'élaborer un écrit sur l'évolution des orientations de l'établissement dans le contexte légal, celui des politiques nationales, départementales voire territoriales, et dans son organisation.

### ***Le contenu du projet***

Il a pour fonction de traduire, en action et prestations, les finalités et les objectifs définis au préalable, à partir d'un état des lieux de l'existant, du projet associatif et des politiques publiques. Il renvoie aux pratiques, postures professionnelles, mais également aux moyens retenus pour leur réalisation. Il constitue, d'après moi, un outil de stabilisation et de cohésion permettant d'amoindrir (voire dans l'idéal, supprimer) les turbulences qui pourront être associées aux bouleversements induits par la réforme.

De plus – et cette caractéristique retient tout mon attention dans la problématique traitée dans ce mémoire - il constitue la principale garantie des droits des usagers. Pour cela, il définit les modalités de mise en œuvre et d'exercice des droits des usagers en prévoyant le cadre et des modalités concrètes de leur participation à la conception de leurs projets personnalisés. Il joue également un rôle important dans la prise en compte des besoins et attentes des usagers car la démarche qualité qu'il induit est fondée sur l'exigence de répondre aux besoins constatés et de s'assurer de leur satisfaction. Il détermine, d'ailleurs, les outils et procédures utilisés pour l'évaluation interne de la qualité de la prestation qui doit être réalisée à l'appui de la demande de renouvellement de l'autorisation administrative.

### ***La démarche***

Compte tenu de ces enjeux, et dans un souci d'efficacité et de professionnalisme, j'ai souhaité bénéficier de l'assistance du consultant qui intervient déjà pour l'élaboration du projet associatif. Ce choix a été validé par le Conseil d'Administration et je suis en attente de la réponse de l'autorité de tarification sur la prise en charge du financement à l'aide d'une partie de l'excédent réalisé au cours de l'exercice 2007. La mise en œuvre devrait être effective en début 2009. Je reste, toutefois, en ma qualité de directrice, pilote de ce projet qui va permettre à l'association de solliciter son autorisation administrative de fonctionnement. Je n'entrerai pas dans le détail du processus qui sera engagé car il suivra vraisemblablement la même procédure que celle engagée pour le projet associatif.

### **3.1.2.2 Les différents outils d'information des droits des personnes**

#### ***La loi du 2 janvier 2002***

La loi de rénovation sociale du 2 janvier 2002 affirme l'objectif de promouvoir les droits des usagers des établissements sociaux et médico-sociaux.

Elle dresse la liste, dans son article 7<sup>77</sup>, des droits ainsi concernés tel le droit à la dignité, à l'intimité, à l'autodétermination, à l'information, etc. Elle prévoit ensuite, dans son article 8, les différents outils qui doivent être remis à l'utilisateur destinés à faciliter la mise en œuvre de ces droits. Ils doivent permettre, d'une part, que ces droits ne restent pas une simple déclaration d'intention, et, d'autre part, de prévenir tout risque de maltraitance. Les établissements ont ainsi l'obligation de remettre, lors de son accueil dans un établissement, à la personne ou à son représentant légal, un livret d'accueil auquel sont annexés une charte des droits et libertés de la personne accueillie, et le règlement de fonctionnement. De plus, cet article précise qu'un contrat de séjour est conclu ou un document individuel de prise en charge est élaboré avec la participation de la personne accueillie. Enfin, l'utilisateur doit pouvoir s'exprimer à travers, notamment la création des conseils de la vie sociale ou toute autre forme de participation.

#### ***La loi du 5 mars 2007***

Préconisant la participation des personnes aux décisions les concernant, la loi du 5 mars 2007 prévoit que le mandataire judiciaire doit remettre à la personne protégée une notice d'information à laquelle est annexée la charte des droits de la personne protégée. A l'heure actuelle, certaines fédérations d'associations ont d'ores et déjà élaboré, pour l'activité tutélaire, la charte des droits et libertés des personnes protégées<sup>78</sup>. Je pense, d'ailleurs, les utiliser comme base de travail pour l'élaboration de notre propre document.

Deux autres dispositions importantes accompagnent la protection de la liberté de la personne : l'élaboration d'un Document Individuel de Prise en Charge (DIPC), ou de Protection - les termes n'ayant pas encore été définitivement clarifiés<sup>79</sup> -, et l'association des personnes protégées au fonctionnement du service via leur participation au conseil de la vie sociale ou toute autre forme de participation en fonction de leur état.

Le DIPC a pour objet de permettre la personnalisation de la prise en charge, et la personne doit être associée à son élaboration à charge de nullité. Il définit en premier lieu l'offre de service globale proposée à l'utilisateur et, en second lieu, les objectifs et prestations individualisés qui seront proposées au vu de l'évaluation des besoins et attentes qui aura été réalisée. En l'état actuel de ma réflexion, je souhaite que ce document s'intègre dans la pratique actuelle de l'ASSIM s'agissant des premières rencontres avec les personnes telles

---

<sup>77</sup> Loi 2002-02 du 2 janvier 2002

<sup>78</sup> Annexe 7

<sup>79</sup> Je n'ai pas connaissance de modèles de DIPC déjà établis par les fédérations d'associations tutélaire

que je les ai formalisées par une fiche de procédure dont il est question dans le paragraphe 3.2.2.1 ci-après.

En matière de participation des usagers, je préconise la mise en place de groupes d'expression, ou de questionnaires d'évaluation comme cela a été mis en place par les différents services qui ne proposent pas d'hébergement (aide à domicile par exemple).

Nous ne disposons, à l'heure actuelle, d'aucun de ces instruments dans l'ASSIM et allons devoir réfléchir à leur création et leur mise en œuvre. Toujours dans le souci d'une appropriation par le personnel de ces concepts, j'ai décidé que ces outils feraient également l'objet de travaux de groupe, en début d'année 2009, avec l'aide du consultant.

### **3.1.3 Elaborer un guide des bonnes pratiques**

La question des pratiques est centrale dans ma réflexion car j'ai pour objectif de garantir le respect des droits et libertés des personnes protégées accueillies par l'ASSIM. Il s'agit, pour moi, de permettre l'amélioration du service rendu au majeur protégé, et de le rendre lisible par tous, personnes protégées, entourage et partenaires.

J'ai déjà, dans l'association, formalisé certaines pratiques (qui étaient en usage ou que j'ai instaurées), dans un classeur de procédures qui a été remis à l'ensemble du personnel en fin d'année 2007. Chacun a donc, désormais, une trentaine de fiches de procédures qui concernent différents domaines et constituent un guide visant à uniformiser un certain nombre de pratiques telles que : l'ouverture d'une mesure, sa fin, la méthodologie pour la réalisation de placements financiers ou l'optimisation du patrimoine, les actions à entreprendre en cas d'actes de violence, etc. Cela n'est, cependant, pas complètement satisfaisant car, d'une part, je les ai réalisées au coup par coup, lorsque la nécessité s'en est faite ressentir, et d'autre part, je n'ai pas *balayé* l'intégralité de notre action. Je souhaite, en conséquence, engager un autre travail afin d'aboutir à l'élaboration d'un véritable référentiel de bonnes pratiques qui sera le support de l'évaluation interne de notre offre de service.

Lors de la dernière réunion organisée dans le cadre de l'ODAT, j'ai abordé, avec les autres directeurs d'associations tutélaires, cette question de l'évaluation. Il a été envisagé une mise en commun éventuelle des moyens en vue de l'élaboration de cet outil afin de garantir une harmonisation de nos fonctionnements dans le département. L'idée, en l'espèce, est de construire ensemble, par la participation effective des salariés de chaque association à des groupes de travail, la base commune d'un référentiel qualité. Il concernerait des points que je qualifie d'essentiels, savoir : l'ouverture de la mesure de protection, l'accompagnement de la personne protégée, la gestion administrative et financière de la mesure, le partenariat, la fin de la mesure. La réflexion porterait essentiellement sur des questions de fond, et la forme serait ensuite adaptée par chaque association en fonction de son organisation interne et dans le respect des principes dégagés en commun. Chaque item ainsi créé serait décliné en

sous partie, comme par exemple l'ouverture de la mesure, qui comprendrait des paragraphes consacrés à : l'information de la personne protégée, les premières visites, le recueil de renseignements par le mandataire auprès de la personne ou des partenaires, les délais de rencontre et de mise en œuvre de la mesure.

Ma réflexion, et celle des directeurs des autres associations n'en est encore qu'à son début en la matière et nous allons étudier à nouveau cette stratégie commune lors de nos prochaines rencontres.

A défaut d'accord inter associations, j'engagerai la démarche, via les groupes de travail, dans l'ASSIM au cours du quatrième trimestre 2009.

## **3.2 Réorganiser le service pour améliorer la qualité de l'offre de service**

La gageure de réaliser un accompagnement individualisé et de qualité est compliquée par le nombre important de mesures de protection confiées aux délégués à la tutelle. En effet, la question est de savoir s'il est possible pour chaque délégué à la tutelle, en ayant en charge le suivi global de 50-55 personnes (pour la plupart vivant à domicile), d'assurer un accompagnement tutélaire personnalisé de qualité, qui seul peut permettre de répondre aux nouvelles missions confiées. Or, respecter les droits et libertés des personnes protégées commence par leur consacrer du temps afin d'être à l'écoute, recueillir leurs besoins et attentes, et agir au plus près possible de leurs demandes.

Le constat que je dresse aujourd'hui, dans ces conditions, est que l'organisation interne de l'ASSIM doit évoluer pour intégrer ces nouvelles obligations issues de la réforme. Je propose d'apporter des modifications dans trois domaines : la collaboration entre délégué /personnel administratif, la construction d'outils permettant une évaluation complète de la situation de la personne, la création d'un nouveau service dédié à la gestion des mesures administratives.

### **3.2.1 Intensifier la collaboration entre les personnels**

Pour que la personne protégée puisse être entendue, visitée et conseillée par le Mandataire Judiciaire à la Protection des Majeurs tel que cela est induit par la loi du 5 mars 2007, j'ai imaginé réorganiser, de façon conséquente, le fonctionnement de l'association : je me suis orientée vers une nouvelle articulation entre les délégués à la tutelle et le personnel administratif.

#### **3.2.1.1 Le partage du temps et des tâches**

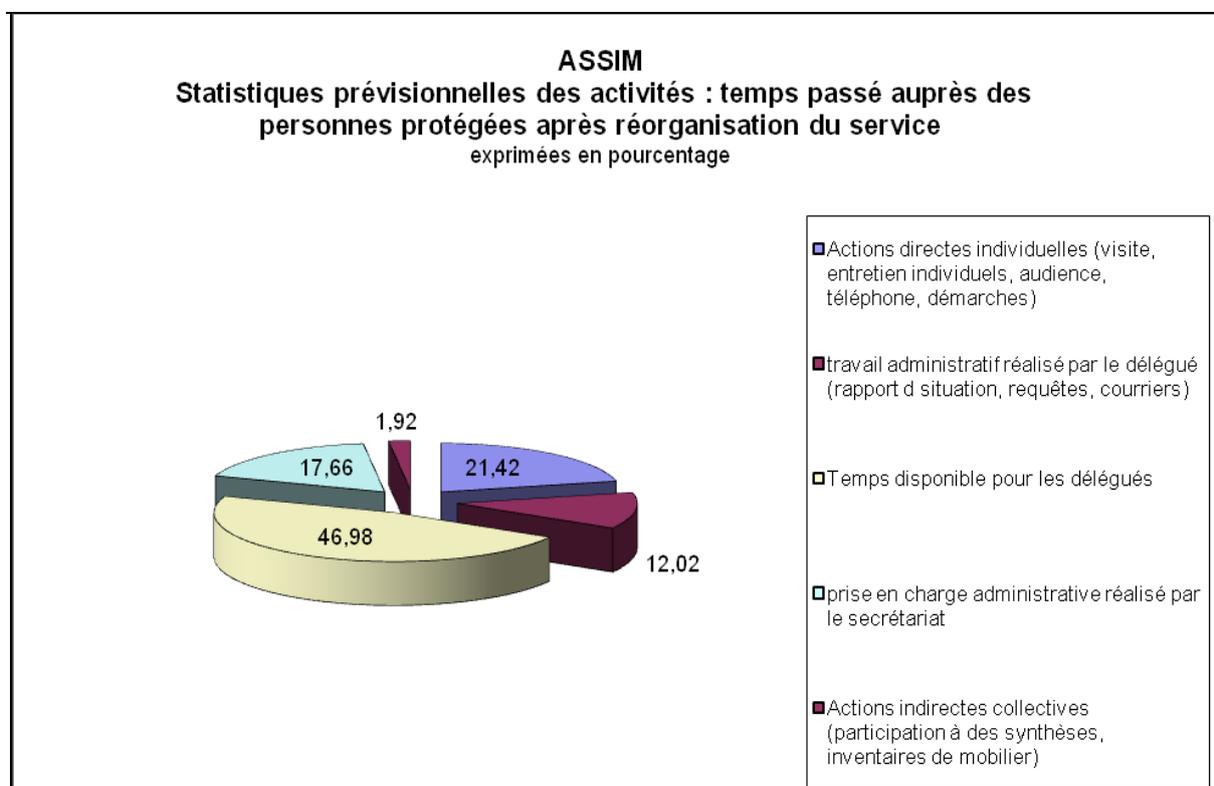
L'idée est de dégager du temps pour les délégués afin qu'ils ne soient pas parasités, dans leur quotidien, par des tâches peu complexes, mais parfois fastidieuses qui pourraient être prises en charge par du personnel administratif. Cela concerne par exemple, les

renouvellements de droits sociaux (RMI, Allocation Adulte Handicapé, aide sociale, etc.), la souscription d'assurances, et, de façon générale, l'ensemble des tâches administratives à réaliser. Dans cette organisation, le délégué reste le *maître d'œuvre* : il continue à prendre avec la personne les décisions relatives à sa gestion, la rencontrer, et reste le référent.

Le graphique prévisionnel que j'ai réalisé permet de constater que cette nouvelle organisation ferait basculer un temps destiné aux activités administratives en un temps disponible permettant aux délégués d'être à l'écoute des personnes. En effet, même s'ils conservent un temps de travail administratif (que j'ai chiffré sur la base d'activités saisies en juin 2008) destiné à la rédaction des rapports de situation, des requêtes, des signalements auprès du Procureur de la République, des courriers complexes, ils bénéficient selon mes calculs (réalisés à l'aide de la saisie des activités réellement effectuées en juin 2008) de 47% de temps supplémentaire.

### **Les avantages de cette organisation**

Ce mécanisme aurait pour effet de valoriser à la fois les délégués qui pourraient se consacrer à l'accompagnement social des personnes, et les secrétaires qui verraient leurs fonctions de secrétariat s'enrichir de nouvelles tâches autres que la simple saisie de données. Les personnes protégées, quant à elles, bénéficieraient d'une prestation de qualité fondée sur une prise en charge individualisée et une plus grande disponibilité du professionnel.



### **Les modifications à engager dans l'organisation**

A l'heure actuelle, nous disposons de 3,6 ETP de secrétaires comptables pour 9,5 ETP délégués à la tutelle qui ont en charge 476 mesures (nombre au 30/06/2008). Je souhaite parvenir à un ratio de l'ordre d'une secrétaire comptable pour deux délégués, ce qui ferait passer le temps de secrétariat à 4,75 ETP pour le même nombre de délégués et de mesures. Il s'agit donc de recruter une personne supplémentaire à temps plein et d'augmenter légèrement le temps de travail de l'une des personnes en poste, et ceci, pour une activité constante. Cela représente 37 000 € environ de salaire toutes charges comprises pour 1.15 ETP de secrétariat soit une augmentation de 5.75 % environ de ce groupe de dépenses par rapport au budget de l'année 2007 pour le groupe 2 relatif aux dépenses de personnel. Or, à l'heure actuelle, lors de la négociation annuelle des budgets avec la DDASS des Alpes Maritimes, l'octroi de moyens supplémentaires à ceux précédemment accordés ne peut être possible qu'en cas d'augmentation de l'activité.

#### **3.2.1.2 La mise en œuvre du projet**

Je me suis, en conséquence, orientée vers une solution alternative : ce projet pourrait ne concerner qu'une partie du personnel, et ferait l'objet d'une expérimentation début 2009, pour une durée limitée de six mois, avec des points de contrôle et une évaluation tout au long du processus.

J'ai obtenu l'accord du Conseil d'Administration de l'ASSIM sur cette initiative qui a le mérite de ne pas bouleverser totalement notre organisation dans une période déjà perturbée par la mise en place de la réforme. Je suis actuellement en attente de l'accord de la DDASS pour un financement qui est rendu possible sur l'excédent réalisé sur l'exercice 2007. Le planning du projet sera le suivant :

	<b>les acteurs</b>	01/11 au 15/11/08	15/11 au 30/11/08	01/12 au 31/12/08	janv. 09	28/02 - 30/04/09	Juil. 09
<b>réunion ensemble du personnel</b>	la directrice, chef de service et l'ensemble du personnel	X					
<b>appel candidature interne</b>	ensemble du personnel	X					
<b>recueil candidatures</b>	la directrice		X				
<b>décision finale</b>	la directrice			X			
<b>réunions de travail</b>	la directrice, chef de service et les salariés concernés			X	X	X	X
<b>mise en œuvre</b>	les salariés concernés				X		

	<b>les acteurs</b>	01/11 au 15/11/08	15/11 au 30/11/08	01/12 au 31/12/08	janv. 09	28/02- 30/04/09	Juil. 09
<b>points de contrôle</b>	la directrice, chef de service et les salariés concernés					X	
<b>évaluation</b>	la directrice, chef de service et les salariés concernés						X

S'agissant des réunions de travail, je les organiserai avec la chef de service et le personnel retenu pour l'expérimentation afin de définir clairement les domaines d'intervention de chacun, les modalités d'évaluation en cours de procédé (indicateurs de réussite, points de vigilance, etc.), et les dates des points de contrôles (qui interviendront vraisemblablement tous les deux mois). Le processus entrera en application début 2009.

Les évaluations intermédiaires permettront, notamment, de mettre en évidence, les besoins en termes de formation du personnel administratif qui pourront être temporairement résolus par une assistance particulière de la chef de service. Ces points de contrôles feront l'objet de comptes-rendus qui seront transmis au Conseil d'Administration de l'ASSIM. Un exemplaire sera également adressé ensuite à la DDASS pour information. Je dresserai, ensuite, après une ultime réunion avec le personnel concerné début juillet 2009, un bilan définitif sur les six mois d'expérimentation.

Il me permettra de vérifier si cette nouvelle organisation favorise réellement la mise en place d'un accompagnement de qualité, centré sur la personne, et l'individualisation de sa prise en charge. Si cela est positif, je pourrai programmer une réorganisation complète de l'association pour l'année 2010, sous réserve que j'obtienne l'accord de l'autorité de tarification. Cela impliquera d'engager, également, une politique de formation soutenue pour le personnel administratif afin qu'il puisse acquérir les connaissances nécessaires à l'exercice des missions qui lui seront confiées. Bien évidemment, un processus de révision des fiches de poste de l'ensemble du personnel devra aussi être engagé.

### **3.2.2 Favoriser l'évaluation des personnes protégées et de leur situation**

L'intégration de l'ASSIM dans la loi du 2 janvier 2002, et par la même dans une logique basée sur l'offre de service de qualité, nécessite de s'intéresser aux besoins et attentes des personnes. J'ai choisi de privilégier les premiers contacts avec la personne qui me paraissent essentiels dans notre mission et de procéder, ensuite, à des évaluations par étapes, avec une équipe plurielle de salariés afin de garantir une personnalisation de notre prise en charge au bénéfice des personnes protégées et de leurs droits.

### **3.2.2.1 Privilégier les premières rencontres**

#### ***L'évaluation de la situation***

Comprendre les besoins et attentes des personnes protégées, tout comme favoriser leur autonomie, nécessitent de pouvoir évaluer précisément leur situation. Cela est rendu possible par le recueil d'informations auprès de la personne directement, des différents intervenants sociaux ou autres qui sont en relation avec elle, et aussi par la lecture de son dossier au tribunal. Or, comme je l'indiquais dans la deuxième partie, la diversification des pratiques entre les délégués induit une subjectivité dans la prise en charge, et une partie des besoins et attentes a déjà été recueillie par les différents intervenants que sont les Juges des Tutelles, les travailleurs sociaux ou partenaires, la personne elle-même ou son entourage, qui ont été à l'initiative de la demande de protection. J'ai donc voulu axer ma réflexion sur les premiers temps de la mesure de protection car c'est lors des premiers contacts que va commencer à se nouer une relation avec la personne et que des orientations vont émerger au vu de sa situation, son degré d'autonomie, ses attentes.

#### ***La première rencontre***

A l'ASSIM, le premier rendez vous, à domicile, établissement ou dans nos bureaux a lieu dans les quinze premiers jours de la réception de l'ordonnance nous désignant. Il se déroule en présence de la chef de service afin de poser le cadre de notre intervention auprès de la personne et également situer notre association. Sa présence permet *d'institutionnaliser* la rencontre et de fournir à la personne tous les renseignements sur la mesure de protection prononcée, les modalités de notre intervention, mais également le fonctionnement de l'ASSIM, nos valeurs. Le délégué profite de cette rencontre pour recueillir, à l'aide d'un document type, les renseignements nécessaires à l'ouverture du dossier administratif de la personne. Il établit, s'il le peut avec les informations qu'il a obtenues, le budget de la personne, avec elle. En cas d'impossibilité, il le réalisera lors des autres rendez-vous, l'idée étant de toujours associer la personne dans cette élaboration.

La présence de la chef de service avec celle du délégué permet d'éviter une relation duelle avec la personne et une complémentarité dans l'écoute des personnes, de leur histoire, et également parfois de dénouer un début de conflit lié à la contrainte posée par le mandat judiciaire. J'ai constaté, en outre, que la personne protégée se sentait valorisée par la présence d'un cadre de l'association, et cela se révèle plutôt positif pour la suite des relations que le délégué va entretenir avec elle.

### ***La procédure à l'ASSIM***

J'ai rédigé, en fin d'année 2007, une fiche de procédure<sup>80</sup> à ce sujet avec l'idée qu'en sensibilisant d'ores et déjà les délégués à l'importance de cette évaluation, nous gagnerions du temps lors de la mise en œuvre du DIPC spécifique à notre activité.

Une fiche de renseignement a été proposée par une déléguée à la tutelle qui suivait en 2007 la formation de TMP et qui a pu échanger avec les autres étudiants sur leurs pratiques respectives. Elle m'a proposé un document émanant d'une autre structure, que nous avons retravaillé ensemble pour l'adapter à l'ASSIM et je l'ai présenté lors d'une réunion d'équipe<sup>81</sup>. Les délégués se sont appropriés cet outil et l'utilisent également lorsqu'ils se rendent au Tribunal pour prendre connaissance du dossier de la personne protégée ou lorsqu'ils rencontrent les personnes à l'initiative de la mesure de protection.

Cela constitue, en conséquence, un document adapté à la fois à prise de renseignements et au recueil des attentes des personnes protégées, lequel permet, ensuite, au délégué d'élaborer un diagnostic des situations qui constitue le prélude à tout plan d'action.

#### **3.2.2.2 Soutenir les professionnels au quotidien**

##### ***Les réunions de travail***

Consciente que le délégué n'est pas toujours en capacité d'avoir le recul nécessaire sur les situations des personnes qu'il suit au quotidien, j'ai demandé à la chef de service d'organiser des réunions hebdomadaires, d'une à deux heures, afin que puissent être abordées, en commun, les difficultés rencontrées et réaliser une évaluation des situations présentées. En effet, les réunions qui ont cours aujourd'hui ont surtout pour objectifs la transmission d'informations juridiques, institutionnelles, ou la rencontre d'intervenants extérieurs. L'idée est de permettre, grâce à ce temps de parole avec un cadre hiérarchique, de *décrystalliser* certaines situations complexes ou difficiles à l'aide de l'avis des autres salariés et un *guidage* de la chef de service. Cela pourra amener le délégué concerné à avoir une vision différente, voire même globale, de la personne protégée et de sa situation. Cela devrait pouvoir être instauré dès le mois d'octobre 2008, après la période de congés estivale.

##### ***L'analyse des pratiques***

Je n'envisage, toutefois, pas de substituer ces réunions à l'intervention d'un psychologue extérieur à l'ASSIM qui est chargé de l'analyse des pratiques. En effet, le bénéfice retiré de ces rencontres est très important pour les professionnels et je souhaite le maintenir et l'inscrire dans la durée. Il apporte un éclairage différent de celui habituel des délégués, et dénoue nombre de situations pourtant complexes par ce regard extérieur.

---

<sup>80</sup> Cf. annexe 8

<sup>81</sup> Cf. annexe 9

### **3.2.2.3 Réaliser une évaluation permanente de l'accompagnement**

La réforme prévoit la limitation de la durée de vie des mesures de protection à cinq ans maximum dans le souci du respect de la liberté et droits de la personne protégée. Cela lui garantit, ainsi, un réexamen à la fois de sa situation régulièrement, mais également de celui de l'opportunité de la mesure de protection. Le Juge des Tutelles devra réévaluer, avant la fin de la mesure prononcée, sa pertinence en vue d'une prolongation, modification ou mainlevée.

C'est dans cet objectif et dans celui de l'indispensable adaptation de l'accompagnement aux besoins recensés, que les services tutélaires doivent être en mesure d'effectuer cette évaluation tout au long de la vie de la mesure de protection.

Je n'ai pas encore procédé à la mise en place des moyens permettant de la réaliser au sein de l'ASSIM, mais j'ai d'ores et déjà envisagé des plans d'action.

#### ***La production régulière d'écrits***

Tout d'abord, j'envisage de systématiser la rédaction d'un rapport de situation lors de la remise du compte rendu de gestion au Juge des Tutelles. En effet, à l'heure actuelle, certains tribunaux ne l'exigent pas, et nous ne leur en adressons un que lors de la survenance d'évènements particuliers à l'appui d'une requête que nous formulons, ou bien encore à leur demande. Il me semble important, dans ces conditions, de prévoir qu'à chaque envoi d'un compte rendu de gestion, sera joint un rapport rédigé comportant des renseignements sur la situation de la personne tant sociale, familiale que budgétaire, financière et administrative. Cela obligera le délégué à se questionner sur le sens de la mesure prononcée, les actions engagées, et l'évolution souhaitée de part et d'autre.

#### ***L'évaluation à mi-parcours de la mesure***

Ensuite, j'ai décidé que chaque mesure de protection ferait l'objet d'un examen à la moitié de sa durée. Pour l'instant, je prévois que la chef de service devra rencontrer, avec le délégué référent, la personne protégée, et éventuellement sa famille ou les proches. Je souhaiterai, dans l'idéal, pouvoir obtenir la participation du psychologue qui intervient déjà dans l'association afin que cette rencontre allie des compétences multiples. Or, si je n'ai pas encore examiné ni les répercussions budgétaires, ni les disponibilités du professionnel, ni enfin la possibilité d'un recrutement, en interne, sur un temps partiel, d'un psychologue, cette orientation est celle que je préconise et ma réflexion en tiendra compte lors de la finalisation de ce projet.

Le but de cet entretien sera de faire un point précis, à une date donnée, de la situation, des actions prévues lors du prononcé de la mesure, et des résultats obtenus. Il suivra un canevas précis qui sera préparé par écrit dans le souci d'harmonisation de nos pratiques, et d'éviter, aux délégués, des oublis importants. Je prévois d'utiliser, à cet effet, les ressources de notre logiciel actuel qui permet de saisir informatiquement l'ensemble des actions engagées pour les personnes protégées. L'idée est d'éditer, lors de cette évaluation, la liste

des activités et de la comparer aux objectifs prévus dans le DIPC. Cet entretien fera l'objet d'une synthèse qui reprendra l'ensemble des items prévus, et se terminera par un réajustement ou par l'élaboration éventuelle d'un plan d'action au vu du diagnostic de la situation qui aura été établi.

### ***L'évaluation avant l'échéance***

De même, je préconise que le même type de rencontre doit avoir lieu avant la date d'échéance de la mesure. Je n'ai pas encore fixé de date butoir car j'attends pour cela de connaître les délais de traitement, par les magistrats, des demandes de renouvellement de mesure. Dès que j'aurai pu obtenir ces informations, je fixerai un délai raisonnable pour que le délégué et la chef de service de l'ASSIM puissent prévoir une rencontre avec la personne. Ce processus fera l'objet d'une procédure écrite fin du troisième trimestre 2009.

### **3.2.3 Créer un service dédié à la gestion des mesures administratives**

La gestion des mesures administratives par l'ASSIM, quel qu'en soit le nombre, va exiger des compétences particulières, et une organisation différente de l'actuelle. En effet, je ne peux envisager que les personnels qui exercent les mandats judiciaires assurent simultanément la prise en charge des publics bénéficiaires d'une MASP. Il s'agit, pour l'ASSIM, d'effectuer un accompagnement relevant de la logique de l'action sociale, orienté en fonctions des besoins recensés en termes de logement, insertion professionnelle et sociale, accès aux droits, etc. Pour cela, j'ai établi un projet de service dont l'axe principal se situe au regard de l'organisation que je veux mettre en place, et des moyens qu'elle nécessite.

#### **3.2.3.1 Concevoir un projet de service**

##### ***Présentation générale du projet***

En créant un service dédié à la gestion des MASP, je souhaite que l'ASSIM développe son intervention auprès de l'accompagnement des personnes rencontrant des difficultés sociales qui ne relèvent pas d'une prise en charge par une mesure judiciaire de protection, mais qui peuvent bénéficier d'un soutien par un accompagnement personnalisé. Il s'agit, dès lors, d'impulser une diversification de l'activité qui aboutira à une différenciation de nos champs d'intervention, en fonction du prescripteur de la mesure et de ses attendus.

##### ***Les orientations stratégiques et opérationnelles du projet***

L'objectif est de parvenir à restaurer l'autonomie à la personne, et les professionnels doivent mettre en avant ses potentialités dans une visée positive et sans mettre l'accent sur ses défaillances, voire carences. De plus, nous devons rester dans un mécanisme d'aide et d'accompagnement lequel s'appuie sur un échange et non sur une relation dans laquelle le professionnel fait à *la place*.

Comme pour les mesures judiciaires, je veux insister sur une personnalisation de notre action qui sera issue de tout le travail de diagnostic établi dans les premiers temps de la mesure. La présence d'une pluridisciplinarité dans l'équipe constituée devra jouer pleinement ce rôle en permettant une vision globale de tous ses aspects de la situation de la personne. Le contrat que l'ASSIM proposera prévoira des actions en vue de la réinsertion sociale, de l'autonomie dans la gestion du budget et nous nous attacherons à satisfaire ces engagements.

Pour cela, outre le travail en coordination avec d'autres services, il me paraît envisageable de créer des temps de rencontres entre les personnes en difficultés afin qu'un échange puisse s'instaurer. En effet, j'ai pu constater que très souvent, le fait de pouvoir échanger avec d'autres rencontrant des difficultés similaires, apportait un soutien important à tous. L'objectif est de donner les moyens à chacun de se réapproprier une existence qui, pour la plupart, leur échappe du fait des difficultés rencontrées. De plus, et encore une fois, la pluridisciplinarité a son rôle à jouer dans cette démarche : le soutien d'un professionnel qui est à l'écoute des autres donnerait les moyens à ceux qui le souhaitent de sortir de leur mutisme.

En outre, l'articulation des différents services d'aide et d'action sociale est un atout important pour la réussite de la MASP, dont nous devons nous saisir. Je vais donc engager ce nouveau service dans une action de développement du travail en partenariat.

Enfin, la question de l'évaluation est centrale dans la prise en charge car elle doit être le fil conducteur de notre intervention. Elle doit permettre de nous interroger sur la qualité du service rendu à la personne, et de son adéquation avec les besoins et attentes dûment recensés. Elle doit, également, nous amener à être en mesure de solliciter d'autres services sociaux lorsque la situation est complexe et nécessite des prises en charge spécifiques.

### **3.2.3.2 Privilégier un personnel qualifié**

J'ai établi ci-dessous le tableau du personnel du nouveau service sur la base de deux cent mesures confiées (je ne connais pas, à ce jour, le nombre de mesures qui pourraient nous être attribuées).

Le processus de recrutement comprendra un appel d'offre interne et la publication des offres d'emploi dans un magazine spécialisé (Actualités Sociales Hebdomadaires).

#### ***L'encadrement :***

J'ai retenu ma présence pour 0.3 ETP, celle d'une secrétaire pour 0.2 ETP et le recrutement d'un chef de service à temps plein.

Pour ce dernier, je préconise un diplôme de niveau 2 et pas nécessairement une expérience dans la fonction au préalable. Je ne m'attache pas, en effet, dans le cadre des recrutements que j'ai été amenée à effectuer, à l'expérience professionnelle requise dans la fonction, mais plutôt à la motivation et aux capacités développées par leur formation et leurs éventuelles

expériences précédentes. Je considère qu'en outre, il m'appartient, en ma qualité de directrice, de pratiquer une véritable politique de formation, et de permettre aux salariés recrutés d'en bénéficier pour améliorer leurs compétences. Le chef de service devra, en revanche, avoir une bonne connaissance de la loi du 2 janvier 2002, des qualités relationnelles d'écoute, un sens de l'organisation et de la rigueur. Il sera chargé d'organiser, encadrer et animer l'équipe éducative, participera à la mise en œuvre et au suivi du projet d'établissement, des projets personnalisés, dans le respect des valeurs de l'association. Il devra aussi animer la réflexion continue de l'équipe sur les pratiques professionnelles et garantir les droits des usagers et de leur famille.

#### ***Le personnel administratif***

Je préconise un poste de secrétaire pour la frappe des documents, courriers à la demande des mandataires, commande et suivi des stocks de matériel de bureau et un poste à temps partiel pour l'accueil téléphonique et physique du public, et le traitement du courrier arrivé, départ.

#### ***Le personnel socio éducatif***

Je souhaite recruter des travailleurs sociaux de formation Conseiller en Economie Sociale et Familiale (CESF), des assistants sociaux et des éducateurs spécialisés. L'idéal serait de parvenir à un équilibre entre ces trois différentes formations afin d'assurer la complémentarité. Je m'interroge encore, toutefois, sur le fait de recruter un nombre plus important de CESF car j'ai pu constater leurs compétences en matière d'accompagnement budgétaire. Elles (une majorité de ces travailleurs sont des femmes) sont, en effet, en capacité de conduire auprès des personnes, des actions éducatives ayant comme support la gestion d'un budget.

#### ***Autres personnel***

J'ai décidé le recrutement d'un psychologue sur un mi-temps car le soutien qu'il pourrait apporter me paraît indéniable. Tout d'abord, lors de la conduite des entretiens, il pourrait intervenir à la demande de l'équipe en cas de difficulté, par exemple, de communication avec la personne. Cela permettrait d'éviter un éventuel échec de la mesure fondé sur une incompréhension de notre action, de nos moyens et de la contractualisation nécessaire. Ensuite, il sera chargé de l'animation de groupes de paroles entre les usagers : la présence d'un professionnel de l'écoute me semble essentielle à la pose d'un cadre permettant l'échange entre les personnes.

<b>Catégories de personnel</b>	<b>Nbre</b>	<b>ETP</b>	<b>Salaires bruts +charges</b>
<b><u>Encadrement</u></b>			
<b>Direction</b>	1	0,3	19 000
<b>chef de service</b>	1	1	51 000
<b>Secrétariat</b>	1	0,3	10300
<b><u>Administratif</u></b>			
<b>agent d'accueil</b>	1	0,75	21 000
<b>Secrétariat</b>	1	1	34 000
<b><u>Socio-éducatif</u></b>			
<b>mandataires délégués</b>	6	6	260 000
<b><u>Autre personnel</u></b>			
<b>Psychologue</b>	1	0,5	25 000
<b><u>TOTAL GENERAL</u></b>	<b>12</b>	<b>9,85</b>	<b>420 300</b>

### **3.3 Repenser nos pratiques**

La réorganisation de l'ASSIM pour permettre de prendre en compte les droits et libertés des personnes interroge nécessairement nos pratiques et, surtout, les professionnels qui vont les mettre en œuvre. La gestion des ressources humaines constitue l'un des attributs de ma fonction de directrice, et mon rôle est de motiver l'ensemble du personnel pour l'amener à examiner, sous un angle nouveau, sa façon de travailler : le partenariat, la connaissance exacte des missions de chacun et la formation professionnelle constituent, sans aucun doute, des outils permettant de faire vivre au quotidien, ce changement dans l'association.

#### **3.3.1 S'ouvrir à l'extérieur**

Le partenariat et la communication que nous réalisons autour de notre activité constituent un formidable levier permettant de favoriser l'autonomie de la personne : chacun des intervenants, de par ses compétences et son domaine d'intervention, contribue à la mise en place du projet de vie de la personne dans une appréhension globale dans laquelle chacun connaît ses obligations et limites. Cela rend ainsi possible un partage des informations et des actions, et une personnalisation de l'aide qui est apportée à la personne protégée. Pour autant, l'objectif n'est pas d'imposer un interlocuteur unique que nous aurions choisi, mais de favoriser les échanges avec des professionnels qualifiés. Il va sans dire que notre toute première démarche sera donc de nous assurer de l'adhésion de la personne à l'intervenant professionnel que nous lui proposerons en l'absence de décision préalable de sa part. Ce n'est que dans ces conditions que le choix que j'effectue de renforcer le partenariat de l'ASSIM avec les autres intervenants pourra pleinement contribuer à garantir aux personnes protégées, le respect de leurs droits et libertés.

### **3.3.1.1 Entretien et élargir le partenariat**

#### ***Le partenariat de l'ASSIM***

J'ai fait le choix, lors de mon arrivée dans l'association, de privilégier le rôle du délégué à la tutelle dès le début de notre nomination, afin d'envisager la personne dans sa globalité et éviter les changements d'interlocuteur dans cette phase cruciale. D'autres associations ont créé des services spécialisés : ouverture des mesures confiées par les tribunaux à un pool de délégués, services juridiques et financiers auxquels les délégués s'adressent durant l'exercice des mesures, en fonction des problèmes ou questions rencontrées dans la situation des majeurs protégés etc.

A l'ASSIM, comme je l'ai indiqué précédemment, la complémentarité des formations joue pleinement son rôle mais n'est pas complètement satisfaisante car le délégué à la tutelle ne sait pas et ne doit pas tout faire, au risque de ne pas se consacrer à l'essentiel auprès de la personne.

Il a donc besoin à la fois d'une formation pour l'exercice des mesures de protection, mais également d'apports théoriques et techniques dans les domaines juridiques et financiers notamment. Les partenariats instaurés préalablement à mon arrivée à l'ASSIM au plan patrimonial et juridique avec un notaire, un avocat et un courtier en assurances permettent d'apporter, par tous moyens techniques (téléphone, fax, mail), non seulement des réponses aux problématiques soulevées, un contrôle de l'ensemble des actes et documents juridiques, mais également une formation continue aux salariés. Il en résulte, par la même occasion, une valorisation du rôle des délégués à la tutelle, un accroissement de leurs compétences et j'ai pu constater une implication et une motivation accrue de la part. Les délégués à la tutelle sont ainsi en capacité d'apporter les éléments d'informations aux personnes protégées et leur environnement en cas de besoin, ayant eux-mêmes bien compris et intégré les explications des partenaires.

#### ***La formalisation par des conventions***

Pour autant, il n'existe aucun écrit, ni convention de partenariat officialisant cette procédure qui résulte d'accords oraux, dont le contenu m'échappe tout autant qu'aux intervenants et il est parfois difficile, aujourd'hui, d'en connaître le cadre exact. De plus, ce système commence à connaître ses limites car l'évolution de l'association, d'une part, sur l'ensemble du département ne simplifie pas les rencontres avec ces intervenants domiciliés dans la ville de Nice, et, d'autre part, nous met en relation avec des interlocuteurs de plus en plus nombreux et diversifiés. Dès lors, il m'apparaît que ce travail de partenariat est à poursuivre de façon construite et écrite, et doit être étendu non seulement géographiquement mais également à d'autres domaines de la vie des personnes en lien avec l'activité de protection judiciaire : les aides à la personne au quotidien (associations intermédiaires, services d'aide

ménagères relevant des municipalités), le Centre Local d'Information et de Coordination pour les personnes âgées, l'insertion par le travail, la Maison Départementale des Personnes Handicapées, les CCAS, etc.

Mon rôle de directrice est, dans ce domaine, de favoriser le partenariat et j'ai décidé dans un premier temps, de rencontrer nos partenaires actuels afin de resituer leur champ d'intervention et ses modalités. Nous concluons, ensuite, une convention de partenariat qui détaillera clairement et précisément la procédure qui doit être suivie, le domaine d'intervention, et ses limites.

J'ai, de plus, d'ores et déjà, pris contact avec d'autres partenaires potentiels sur le secteur géographique du Tribunal de Grande Instance de Grasse afin de permettre à l'équipe de l'antenne d'Antibes, de s'attacher les services de professionnels sur leur territoire d'intervention. La même procédure de rédaction d'écrits sera réalisée pour l'ensemble des nouveaux partenariats qui seront mis en place.

### **3.3.1.2 Apprendre à communiquer**

#### ***La communication externe***

La réforme est, à mon sens, un vecteur de communication à saisir pour informer sur les nouvelles dispositions prévues, faire connaître notre activité, les limites à notre intervention, et envisager ensuite éventuellement les partenariats possibles, centrés sur les personnes protégées. L'objectif principal est de permettre à chacun d'identifier son domaine d'intervention, et de situer la place que le tuteur occupe auprès de la personne protégée. En outre, par des échanges avec l'extérieur, le professionnel sera plus à même de répondre avec efficacité aux besoins et attentes des personnes protégées, et de rectifier le cas échéant son intervention, en tenant compte des éléments apportés par leur environnement.

Je n'ai pas de délégation de pouvoirs écrite sous la forme de document unique, mais il est indiqué dans ma fiche de poste qu'en ma qualité de directrice, je représente l'ASSIM auprès des institutions et partenaires extérieurs. Il m'appartient, donc, d'agir en ce sens et j'ai déjà été sollicitée par les membres du Conseil d'Administration de l'ASSIM pour intervenir et expliquer la réforme de 2007 dans les établissements qu'ils dirigent. De plus, j'ai pu rencontrer, à l'occasion de diverses manifestations organisées dans le département (inaugurations, fêtes d'établissements, conférences, etc.), d'autres professionnels de l'action sociale. J'ai été ainsi sollicité pour effectuer une présentation synthétique de la nouvelle législation dans diverses structures (Maison d'Accueil Spécialisé, Foyer d'hébergement, ESAT, etc.).

J'ai décidé, également, de doter l'association d'une plaquette de présentation afin que les professionnels puissent la remettre aux personnes protégées et aux différents intervenants. J'ai fait réaliser en 2007 ce travail par une étudiante stagiaire que nous avons accueillie

pendant seize semaines. Une mise à jour sera à réaliser afin d'intégrer les données issues de la nouvelle loi, mais la forme actuelle pourra être conservée.

### ***La communication interne***

Dans le même ordre d'idée, j'ai décidé de créer un *livret d'accueil* à destination des personnes recrutées dans l'ASSIM. Ce document, en cours d'élaboration aujourd'hui, comportera plusieurs parties : la présentation de l'association, les avantages légaux, conventionnels et d'usage en vigueur, les règles en matière de congés, maladie, etc. L'objectif est de permettre à tout nouveau salarié recruté d'avoir, à son arrivée, un document recensant les différentes modalités relatives à l'exécution de son travail dans l'association.

Mon rôle de directrice est d'organiser une politique d'information à l'ASSIM et je vais privilégier sa circulation à tous les niveaux, tout en veillant à ne cibler que celle uniquement nécessaire à notre fonctionnement. J-M. PERETTI explique, que " pour qu'ils soient réellement opérants, les instruments employés doivent s'inscrire dans une politique d'information et de communication, qui leur donne sens et impact"<sup>82</sup>.

Pour cela, je souhaite associer les chefs de service (l'actuelle et celui recruté pour les MASP) car ils ont un rôle important à jouer via l'organisation de réunions d'équipe. Ils doivent, également, faire remonter l'information en leur qualité de cadre intermédiaire. Je considère ce rôle de *courroie de distribution* de l'information très important dans l'association, car du fait de notre taille, il doit pouvoir me permettre d'être informée et de communiquer aisément avec les équipes.

### ***La veille institutionnelle***

Enfin, il m'apparaît que la veille institutionnelle est également aussi importante que la maîtrise d'outils techniques. En effet, nous devons nous adapter en permanence, et comprendre quels sont nos enjeux dans un environnement évolutif. Pour cela, outre la veille que j'assure moi-même par la lecture des textes et revues spécialisées, j'ai sollicité nos partenaires actuels afin qu'ils nous alertent, chacun dans leurs domaines respectifs, sur les évolutions en cours, voire à venir. Des réunions d'information pourront ainsi être programmées avec eux afin que la transmission de leurs informations soit effective.

### **3.3.2 Redéfinir nos missions**

La collaboration entre les professionnels de l'ASSIM, qu'elle soit en interne, ou avec les partenaires extérieurs, exige, pour être effective et efficace, qu'ils aient une parfaite connaissance de leur mission et de ce que l'on est en droit d'attendre d'eux. C'est la raison pour laquelle, j'ai choisi de développer deux angles de travail : le tutorat des professionnels *arrivants*, et les fiches de postes.

### **3.3.2.1 Accueillir les nouveaux personnels**

#### **Le tutorat**

Le métier de délégué à la tutelle requiert de multiples qualités et compétences telles l'écoute, une bonne connaissance juridique de base, des capacités de gestion, etc. Elles doivent pouvoir s'exercer dès son arrivée dans l'association, car le délégué prend en charge quasi immédiatement un certain nombre de personnes : un secteur complet soit une cinquantaine de mesures en cas de remplacement d'un salarié absent, ou une montée en charge progressive en cas de recrutement lié à l'augmentation de l'activité. Or, comme je l'ai déjà indiqué, aucune formation initiale spécifique pour les délégués à la tutelle n'est requise et même les travailleurs sociaux, pourtant formés à exercer un accompagnement des personnes, peuvent se trouver en difficulté tant l'activité tutélaire est spécifique et interroge des secteurs différents.

La prise en charge des nouveaux arrivants est d'autant plus complexe que les restrictions budgétaires ne permettent pas de doubler le personnel sur le même secteur au-delà d'une période de deux semaines. Le délégué arrivant est donc informé sur l'ASSIM, son métier et les personnes qu'il a en charge au mieux pendant cette période, à la condition que le recrutement ait pu avoir lieu dans de bonnes conditions.

Cette difficulté m'interpelle depuis plusieurs années et j'ai donc proposé, lors d'un Conseil d'Administration de l'ASSIM en début d'année 2007, que nous organisions un système de tutorat pour les nouveaux délégués à la tutelle. Mon projet a été validé et mis en place rapidement. Désormais, à son arrivée à l'ASSIM, outre le soutien technique réalisé par le chef de service, le délégué à la tutelle est pris en charge par un autre délégué qui a une certaine ancienneté, et qui, pour exercer ces fonctions, a un nombre de personnes en charge inférieur à la moyenne de l'association de 20 % environ. Son rôle est de passer du temps avec l'arrivant pour lui expliquer le fonctionnement de l'association en matière de circuit du courrier, réception du public, classement des documents, etc. Il assure également une formation basique du logiciel spécifique à notre activité qui nous permet de consulter les comptes des personnes protégées, connaître leur situation personnelle en matière d'état-civil, logement, partenaires de travail, droits ouverts, etc. Enfin, il le guide dans ses nouvelles fonctions par une assistance régulière lors de la rédaction de documents de type rapport ou requête au Juge des Tutelles, ou pour la réalisation de certaines démarches complexes. Le chef de service complète cette intégration par des temps de travail avec le nouvel arrivant à raison d'une ou deux demi-journées par semaine en fonction des difficultés rencontrées.

---

<sup>82</sup> PERETTI J-M, " *Gestion des ressources humaines* ", Vuibert, 2005-2006, p. 200

### ***L'avantage du tutorat***

Après un an et demi de pratique, quatre déléguées à la tutelle ont pu en bénéficier et le retour qu'ils en ont fait est satisfaisant. Elles sont unanimes : l'accompagnement réalisé leur a permis de trouver des repères dans la masse d'informations communiquées à leur arrivée. Ils ont ainsi pu acquérir rapidement une relative technicité – que j'ai d'ailleurs pu constater au quotidien- et la prise en charge des personnes a pu être effective très rapidement après leur arrivée.

J'ai évoqué précédemment le problème du temps qu'ont, ou plutôt n'ont pas, les délégués à la tutelle pour écouter les personnes protégées, les entendre dans leurs besoins, et réaliser avec elle un vrai travail en collaboration. Lorsqu'un délégué prend ses fonctions dans l'association, son temps est précieux car il doit assimiler un maximum d'informations très vite et assurer la prise en charge des personnes dans la même temporalité. Le tutorat qui est mis en place à l'ASSIM permet au délégué de s'appuyer sur des connaissances autres que les siennes pour s'intéresser à la personne. Cela est d'autant plus important qu'avec les nouvelles exigences posées par la réforme du 5 mars 2007, la prise en compte de la personne devient l'un des axes principaux de l'accompagnement tutélaire.

#### **3.3.2.2 Revisiter les fiches de poste**

L'idée forte de la loi 2002-2 est que nous devons nous situer dans une approche visant à l'étude de la situation d'une personne, et pas seulement de son cas ou du problème recensé en amont. Pour cela, il ne faut pas limiter l'intervention uniquement à la personne, mais bien prendre en compte la globalité de sa situation, dans une démarche de logique de service. La question qui me vient immédiatement à l'esprit est la suivante : comment optimiser notre organisation actuelle, et avec les moyens existants, pour permettre de répondre à la commande publique tout en situant le rôle et les missions de chacun des membres de l'ASSIM ?

La réponse que je privilégie est celle de l'écriture et réécriture des fiches de postes de chaque catégorie de salarié de l'association. Un travail de réflexion à partir de ces documents me semble être un axe partiel possible de résolution. J'ai d'ailleurs pu constater, en mettant en place cette année les entretiens annuels d'évaluation dans l'association, que les personnels étaient très en demande de ces documents et que leur absence avait fait cruellement défaut par le passé. J'ai établi, en fin d'année 2007 et justement en prévision de la conduite des entretiens annuels, les fiches de poste des délégués à la tutelle qui n'existaient pas à l'ASSIM. L'idée qui a prévalu à cette initiative était de rédiger un document afin qu'il serve de support aux rencontres individuelles, et permette d'engager une réflexion sur les missions.

J'ai décidé, à ce sujet, d'associer les salariés à cette démarche visant à clarifier notre offre de service puisqu'ils sont les premiers concernés. En concertation avec la chef de service,

j'ai prévu qu'elle organiserait des réunions spécifiques avec l'ensemble du personnel. L'objectif est de parvenir à la fin du deuxième trimestre 2009 à un projet de fiche de poste pour chaque catégorie de personnel, que je pourrai examiner et valider pour une mise en application immédiatement après.

### **3.3.3 Engager une politique de formation du personnel**

La formation professionnelle constitue un outil qui va me permettre d'initier et faire perdurer le changement à l'ASSIM. Outre la formation obligatoire de MJPM, le personnel de l'association a exprimé, à travers les entretiens annuels que j'ai conduits, divers besoins que je vais examiner dans le cadre du Plan Annuel Unique de Formation (PAUF). Dans cette phase de bouleversements que nous commençons à traverser, l'étendue des actions que je dois engager en ma qualité de directrice de l'ASSIM est importante, comme c'est le cas, d'ailleurs, pour la plupart des associations tutélaires qui doivent mettre en œuvre la réforme de 2007. Cela m'a amenée à aborder ce sujet lors d'une réunion organisée dans le cadre de l'ODAT avec les autres directeurs des associations tutélaires des Alpes Maritimes, et nous avons envisagé l'idée d'un regroupement sur ce sujet important de la formation professionnelle.

#### **3.3.3.1 Privilégier une formation continue et permanente**

J'ai précédemment indiqué qu'un décret relatif à la formation obligatoire des Mandataires devait paraître avant la fin de l'année 2008. Elle va avoir pour but d'apporter aux personnels les connaissances nécessaires pour réussir les évolutions imposées par la loi, et leur permettre d'exercer leur mission dans des conditions respectueuses des droits et libertés des personnes.

#### ***La politique de formation de l'ASSIM***

D'une façon générale, je considère la formation comme un atout essentiel pour stimuler les pratiques et perfectionner les compétences des personnels. En cela, elle est vecteur de l'amélioration de la qualité de la prestation rendue, et contribue à la transmission des valeurs de l'association, de sa culture. Elle permet, en effet, dans le cadre d'une politique de Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences dont je suis responsable à l'ASSIM, d'identifier les savoir-faire et compétences, les valoriser et les utiliser au service du projet institutionnel visant à l'exercice de notre mission dans le respect des personnes.

J'ai donc décidé d'utiliser la formation afin de permettre, au personnel, de s'approprier les concepts issus de la loi de 2002 et de 2007. Il me fallait, avant tout, pouvoir cerner les compétences et points faibles de chacun afin d'orienter les actions. Or, j'ai mis en place en début d'année 2008, dans un souci de professionnalisation de l'association, les entretiens annuels d'évaluation, que j'ai conduit directement cette année auprès de l'ensemble des

salariés. J'ai pu, ainsi, d'une part, recenser les besoins, et d'autre part, enregistrer les demandes de formation émanant du personnel.

**S'agissant des besoins recensés**, ils concernent principalement l'acquisition d'un nouveau savoir technique relatif au mandat judiciaire et une connaissance de la loi de 2002, son esprit, et son contenu. J'ai pu également analyser un besoin en termes de développement des compétences en matière d'accompagnement, d'écoute, et de travail en partenariat.

**Les demandes** portent essentiellement sur la réforme et la mise à jour des compétences et certains salariés ont manifesté le désir de connaître la loi de rénovation sociale de 2002. De plus, les formations que j'avais initiées pour cette année ont suscité un certain engouement car très axées sur les difficultés quotidiennes de violence que rencontre le personnel dans l'exercice de nos missions. Six salariés délégués sur dix (certains l'ont déjà suivi au cours du premier semestre) vont bénéficier d'une formation visant à la transformation des conflits en modalités non violentes, et quatre personnels administratifs vont recevoir une formation sur l'accueil des publics difficiles. Ce sujet a été plébiscité par l'ensemble des salariés qui souhaitent que cela soit renouvelé en 2009.

#### ***Le financement***

Ces renseignements recueillis vont me permettre de privilégier un plan d'action en matière de formation, dans les limites posées par leur financement. A ce sujet, la formation obligatoire des délégués devrait pouvoir être financée sur des fonds hors PAUF car, du fait de son caractère impératif, elle ne résulte pas d'un choix stratégique de ma part. Il s'avère que d'ores et déjà, la formation obligatoire pour l'exercice des mesures de TPS est financée directement par notre DGF, dans le groupe 2 relatif au frais de personnel. Dès lors, si je raisonne à l'identique pour l'obligation qui m'incombe désormais de former le personnel délégué à l'exercice des mesures de protection, les frais y afférents devraient être pris en charge directement par l'autorité de tarification dans la même ligne budgétaire. Je prévois de l'inscrire en l'état dans le budget 2009 qui sera présenté le 31 octobre 2008 à la DDASS.

En ce qui concerne la sensibilisation à la loi de 2002, et comme je l'ai précédemment indiqué, le consultant qui va intervenir pour l'élaboration des outils d'information des droits des usagers doit consacrer une partie du temps programmé à un apport théorique sur le sujet. De plus, ce thème a été abordé lors des dernières réunions de l'ODAT et nous avons évoqué la possibilité de la constitution d'un groupement à cet effet.

### **3.3.3.2 Imaginer la création d'un groupement inter associations dédié à la formation professionnelle**

#### ***Le cadre général***

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et la loi " handicap " du 11 février 2005 ont précisé le cadre de la coopération en matière sociale et médico-sociale (art. L.312-7 et suivants du CASF). Elles ont permis, ainsi, notamment de créer des

Groupements de Coopération Sociale ou Médico-Sociale (GCSMS) qui répondent aux objectifs de continuum de la prise en charge, d'accompagnement global et de coordination des usagers, et de réponse individualisée, plurielle et personnalisée. De plus, en vertu de l'article R. 312-194-4- 4° du CASF, " les groupements mentionnés à l'article R. 312-194-1 peuvent être constitués notamment en vue de permettre à leurs membres : [...] De définir ou proposer des actions de formation à destination des personnels de leurs membres."<sup>83</sup>

Notre entrée dans le champ d'application de la loi de 2002 me donne la possibilité d'envisager la constitution d'un GCSMS avec d'autres associations du département des Alpes-Maritimes.

Lors des dernières réunions de directeurs de l'ODAT, nous avons abordé ce sujet s'agissant de la formation professionnelle. Nous avons envisagé la possibilité de créer un groupement qui recruterait un salarié chargé de la gestion de la formation professionnelle en terme d'évaluation des besoins, d'établissement du plan de formation, de recherche des organismes et écoles, de la mise en place et du suivi des actions engagées, orientation, etc.

#### ***L'avantage du GCSMS pour l'ASSIM***

Il est de permettre au personnel de suivre, avec celui des autres associations du département, des formations professionnelles destinées à améliorer leurs connaissances, et développer leurs compétences, ceci à moindre coût puisque la négociation avec les organismes et école de formation pourra être véritablement engagée compte-tenu du nombre potentiel de participants (200-250 salariés environ toutes associations confondues). Dans le même ordre d'idée, les salariés de l'ASSIM pourraient bénéficier d'une diversification des actions de formation dont ils ne disposent pas aujourd'hui car les moyens financiers de l'association ne me permettent pas d'opérer de tels choix. Le groupement de coopération permet ainsi de mobiliser des moyens mis ensuite à la disposition de ses membres qui, seuls, n'auraient pas la possibilité ou la souplesse financière de procéder à ce recrutement. Je souhaite, par exemple, que soient prévues des actions de formation sur l'accueil des publics, les différentes pathologies mentales, la notion d'accompagnement social et tutélaire, la loi de 2002 et les droits des usagers, la rédaction des écrits professionnels.

#### ***L'état de la réflexion***

Les prochaines rencontres inter directeurs de l'ODAT, prévues en septembre 2008, vont avoir pour objet d'approfondir ce projet en termes de faisabilité, de détermination des membres, et surtout de création d'un document constitutif qui sera soumis à l'approbation des Présidents des associations concernées (et validation par les Conseils d'Administration de chaque association). Dans l'hypothèse où il serait approuvé, nous prendrions dès lors

---

<sup>83</sup> [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr)

contact avec la DDASS des Alpes-Maritimes afin de l'associer à notre démarche. De plus, nous pourrions également solliciter, comme cela est prévu par la circulaire de la Direction Générale de l'Action Sociale du 3 août 2007 (n° DGAS/5D/2007/309) relative à la mise en œuvre des GCSMS<sup>84</sup>, une aide au démarrage qui permettrait le recours à un consultant extérieur chargé de finaliser et faciliter la mise en place de ce groupement. La date de mise en œuvre n'a pas été fixée, mais sera vraisemblablement prévue courant 2009 si les différentes étapes précitées ont pu être menées à bien dans un délai raisonnable.

---

<sup>84</sup> [www.travail-solidarite.gouv.fr](http://www.travail-solidarite.gouv.fr)

## Conclusion

Le siècle des lumières a été marqué par la foi inébranlable des philosophes et intellectuels dans le pouvoir de la raison humaine : elle est ainsi chargée de résoudre tous les problèmes, et, lorsqu'elle est associée à la tolérance et à l'humanité, elle permet à l'être humain de ne pas se comporter selon les règles propres à l'instinct, mais d'être reconnu en tant que tel, au-delà des différences superficielles.

Certains d'entre nous, de par l'altération d'une partie de leurs facultés (leur différence), dépendent des autres pour accomplir les actes essentiels de la vie, et même parfois, simplement pour pouvoir survivre. Les régimes de protection qui se sont succédés au fil des siècles ont tous eu pour mission de les aider dans cette démarche, quels que soient la forme retenue, et le public concerné. C'est, d'ailleurs, le rôle de l'état d'apporter de la sécurité aux citoyens et de protéger *les plus faibles* contre certains abus, d'autant plus lorsqu'ils sont dans une situation qui les empêche d'accomplir certains actes ou de veiller à la sauvegarde de leurs intérêts.

Pour autant, alors que le législateur protégeait les biens de ces personnes en difficulté, la question de leurs droits et celle de leur liberté n'était pas posée. Il fallait, en effet, leur porter assistance – ce qui était effectif, au demeurant – mais leur statut " d'interdit ", " d'imbécile "<sup>85</sup> ou plus récemment " d'incapable "<sup>86</sup> ne concourrait pas à ce qu'ils soient considérés comme des personnes ayant des responsabilités, pouvant donner leur avis, ou tout simplement se construire une opinion critique. De plus, en confiant à d'autres le soin de la conseiller ou la représenter, il n'était pas aisé d'éviter la perte, pour la personne *protégée*, d'une partie ou de la totalité de ses droits.

Nous nous étions donc bien éloignés des grands idéaux des philosophes, tel J. J. Rousseau, qui dans son ouvrage " Du contrat social " examinait les conditions d'un nouveau pacte social fondé sur le respect des droits naturels à l'égalité et la justice.<sup>87</sup>

Il ne fallait pas moins qu'une réforme, celle engagée par la loi du 5 mars 2007 (n°2007-308), pour que tout cela soit enfin remis en question et que nous sortions de cette longue période d'*obscurantisme* pour entrer à nouveau dans la *lumière*. La personne protégée se voit reconnaître, pour la première fois, et au même titre que n'importe quel citoyen, des droits et libertés que le protecteur devra respecter dans l'exercice de sa mission.

---

<sup>85</sup> Ancien article 489 Code civil 1804

<sup>86</sup> Loi n°68-5 du 3 janvier 1968 portant réforme du droit des incapables majeurs

<sup>87</sup> ROUSSEAU J.J " *Du contrat social*" livre I chapitre VI, p.21

Certains d'entre eux seront naturellement suspendus le temps de la mesure, puisque la protection est forcément restrictive de liberté, mais la personne aura vocation à les recouvrer pleinement à la fin de la protection.

Ce bouleversement et sa mise en œuvre constituent, d'après moi, un véritable défi pour notre secteur qui est certes, de taille, mais pas insurmontable. Il s'agit peut être, tout simplement, de redonner du sens à notre action, celui que nous avons oublié avec l'acquisition d'une nécessaire technicité. En effet, comme le propose Guy BOURGEOULT, je suis convaincue que " la façon selon laquelle sont établis et vécus les rapports entre l'intervenant social et les personnes, constitue l'un des lieux clés de toute éthique de l'intervention sociale...On ne peut changer vraiment sa position sociale, mais on peut choisir et adopter une posture autre : décidée, choisie, la posture sociale est, dans la société et compte-tenu de la place ou de la position qu'on y occupe, attitude et engagement, et non pas situation simplement et condition imposée "<sup>88</sup>.

Il m'apparaît, dès lors, que ce changement ne peut être rendu possible que si les propres acteurs modifient leur vision de la réalité et réfléchissent, ensemble, sur la compréhension des nécessités du changement. La participation des salariés de l'ASSIM à cette démarche doit, à mon sens, à travers les discussions, échanges, voire négociations, les amener à se positionner et indiquer s'ils se reconnaissent dans ce changement et veulent participer à sa préparation. En d'autres termes, je souhaite qu'ils puissent dire s'ils ont le souhait de confronter leur vision à celles des autres acteurs et les amener, par cette participation, à proposer leurs suggestions pour les modalités de la mise en œuvre du changement et qu'ils s'engagent à fournir une contribution suffisante pour la réussite.

L'objectif final étant de parvenir à protéger, tout en préservant la liberté et les droits fondamentaux des personnes.

---

<sup>88</sup> Cf. note 68.

---

# Bibliographie

---

## OUVRAGES

- BAUER M., FOSSIER T. *Les tutelles, accompagnement et protection juridique des majeurs*, 2008, Paris, Ed. ESF Editeur, 489 p.
- BORGETTO M., R. LAFORE, 2006, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, Paris, Ed. Montchrestien, 687 p.
- BOUTINET J-P., *Anthropologie du projet*, 2005, Paris, Ed. PUF, 405 p.
- GENELOT D., *Manager dans la complexité*, 2003, chapitre 8 à chapitre 11 p.187 à 305, in GENELOT D., *Manager dans la complexité*, Paris, Ed. Insep consulting, 357 p.
- GRATELOUP L.L., *Nouvelle anthologie philosophique*, 1980, Ed. Hachette, 448 p.
- LALANDE A., *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Ed. PUF, 1323 p.
- PERETTI J-M., *Gestion des ressources humaines*, 2005, Paris, Ed. Vuibert
- ROUSSEAU J. Jacques, *Du contrat social ou principes de droit politique*, 2006 Ed. Hatier, 118 p.

## ARTICLES ET BROCHURES

- **Informations Sociales,**  
HAUSER J., *Incapables et/ou protégés ? Sur le projet de réforme des incapacités*, 2007/2, n°138
- **Lien social,**  
PLANTET J. *Les majeurs protégés sont-ils bien ...protégés*, 20 janvier 2000, n° 515
- **La semaine Juridique JCP, Edition Générale**  
DUPRE DE BOULOIS X., *Les notions de liberté et de droits fondamentaux en droit privé*, 5 décembre 2007, n°49, I 211  
FOSSIER T. *La réforme de la protection des majeurs- guide de lecture de la loi du 5 mars 2007*, 14 mars 2007, n°11, I 118
- **Les Cahiers de l'Actif,**  
Dossier : *Du projet institutionnel au projet personnalisé...ou comment accompagner le changement dans la complexité*, mai / août 2007, n° 372/373/374/375,  
Dossier : *A propos de la réforme des tutelles*, septembre/octobre 2007, n° 376/377, [GAILLARD G., *Approche socio- historique des dispositifs de*

*protection des personnes fragiles* ", p.11-32 / FRESNEL Florence, *Le majeur protégé au cœur du dispositif, mythe ou réalité*, p. 61-72]

PATURET J.B. *Nouvelles législations et sens pratique des pratiques de direction*, novembre/décembre 2003, n° 330/331, page 47

- **Les cahiers de l'accompagnement**

*Ethique et accompagnement, les compétences des accompagnateurs*, Ed. CARIF Poitou Charente, 2002,

- **Nouvelles pratiques sociales**

BOURGEAULT G. *L'intervention sociale comme entreprise de normalisation et de moralisation* Nouvelles pratiques sociales, volume 16, n° 2, 2003

- **Réalités familiales, (mensuel d'UNAF)**

*La protection juridique des majeurs*, Rapport général SASSIER M. décembre 1999, numéro 52/53

- **Revue du droit sanitaire et social,**

FOSSIER T. *Le droit des tutelles après sa réforme : nouvelle branche du droit de l'action sociale ?* juillet 2007, n°4

## **SITES INTERNET**

- <http://www.conseil-constitutionnel.fr> [LUCHAIRE F., question n°4 : *les droits et libertés fondamentaux* disponible sur le site Internet <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q04.htm>]

- [http://www.cioms.ch/frame\\_french\\_text.htm](http://www.cioms.ch/frame_french_text.htm) [lignes directrices internationales d'éthique pour la recherche biomédicale impliquant des sujets humains" élaborée par le Conseil des Organisations Internationales des Sciences médicales (CIOMS) avec la collaboration de l'OMS]

- [http://www.courdecassation.fr/\\_rapport/rapport00/etudes&doc/gridel.htm](http://www.courdecassation.fr/_rapport/rapport00/etudes&doc/gridel.htm) [GRIDEL J-M. *L'acte éminemment personnel et la volonté propre du majeur en tutelle*]

- <http://www.europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l33214.htm> [Livre Vert de la Commission Européenne]

- <http://www.legifrance.fr> [ensemble des textes législatifs, réglementaires et codes cités]

- <http://www.lhomme.revues.org/docannexe3282.html> [WILGAUX J " Entre inceste et échange - Réflexion sur le modèle matrimonial Athénien "]

- <http://www.social.gouv.fr>

- <http://www.med.univ->

angers.fr/discipline/psychiatrie\_adulte/theses/quezedede.htmmed.univ-angers.fr

[Thèse pour le diplôme d'état de docteur en médecine - QUEZEDE E, la protection des incapables majeurs : son histoire et ses perspectives d'évolution, octobre 2003]

- <http://www.psychodoc-fr.broca.inserm.fr> [références KIPMAN D Un projet de réforme de la loi du 3 janvier 1968, Colloque La protection des Majeurs organisé par l'association française de psychiatrie et l'association régionale de psychiatrie du Nord Pas de Calais, Lille 20 & 21 mars 1998].
- <http://www.senat.fr> [Charte des droits fondamentaux disponible sur [http://www.senat.fr/rapport\\_constitution](http://www.senat.fr/rapport_constitution) / Etude de la législation comparée disponible sur <http://www.senat.fr/lc/lc148/lc148.html> Étude de législation comparée n° 148 - juin 2005 - La protection juridique des majeurs]
- <http://www.unaf.fr> [étude de population de L'ONPMP disponible sur [http://www.unaf.fr/article.php3id\\_article=5642](http://www.unaf.fr/article.php3id_article=5642)]

### **RAPPORTS / COLLOQUES**

- Ministère de l'emploi et de la solidarité, ministère de la justice, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *Groupe de travail interministériel sur le dispositif de protection des majeurs. Rapport définitif*, Groupe de travail présidé par Jean FAVARD, avril 2000, 332 p.  
[Consultable sur le site de la Documentation Française  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004001167/index.shtm>]
- ANDESI – UNAPEI, *La participation des usagers dans les établissements et services médico-sociaux : enjeux et méthode*, mai 2005, 39 p.
- LAVALLEE D., Curatrice Publique, *le dispositif de protection des personnes inaptes au Québec*, Colloque *La réforme des tutelles : de la loi à son application "Sauvegarde de l'Enfance à l'Adulte du Pays basque*, Bayonne, 05/10/2007

### **DICTIONNAIRES/ENCYCLOPEDIE**

- DICTIONNAIRE Le Petit Larousse compact 2001
- Encyclopédie, disponible sur <http://www.agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/Personne>]  
(Encyclopédie thématique <http://www.agora.qc.ca>)

---

## Liste des annexes

---

**Annexe 1 : Schéma mesures de protection loi du 5 mars 2007**

**Annexe 2 : Etudes statistiques des personnes protégées suivies par l'ASSIM**

**Annexe 3 : Les mesures de Tutelle aux Prestations Sociales**

**Annexe 4 : Les mesures de protection issues de la loi du 3 janvier 1968**

**Annexe 5 : L'articulation entre dispositif administratif et judiciaire – loi du 5 mars 2007**

**Annexe 6 : Organigramme de l'ASSIM**

**Annexe 7 : Programme de travail Prestataire de service projet associatif**

**Annexe 8 : Charte des Droits et Libertés élaborée par la F.N.A.T.**

**Annexe 9 : Fiche de procédure ASSIM**

**Annexe 10 : Fiche de renseignements ASSIM**

## ANNEXE 1 : MESURES DE PROTECTION – LOI DU 5 MARS 2007

### Mesure d'Accompagnement Social Personnalisé : MASP

**Mise en œuvre** : Il s'agit d'un contrat défini entre la personne et le Département, qui propose la mise en œuvre d'actions en faveur de l'insertion sociale devant permettre l'autonomie financière de la personne.

Si le contrat n'est pas honoré, le Conseil Général peut, en cas de dette locative, demander au juge du Tribunal d'Instance l'affectation directe des prestations sociales aux frais de logement de la personne.

**Articles de référence** : Code de l'Action Sociale et des Familles Articles L.271-1 à L.271-5

**Durée** : 6 mois à 2 ans avec un renouvellement possible jusqu'à 4 ans maximum au total

Mesures administratives

### Mesure d'Accompagnement Judiciaire : MAJ

**Mise en œuvre** : Lorsque la MASP n'a pas permis une gestion satisfaisante des prestations sociales de la personne et que sa santé ou sa sécurité en est compromise, le Juge des Tutelles peut ordonner une Mesure d'Accompagnement Judiciaire destinée à rétablir l'autonomie de la personne dans la gestion de ses ressources.

**Articles de référence** : Code Civil Articles 495 à 495-9

**Durée** : 2 ans renouvelable une fois soit 4 ans maximum

Mesures de protection judiciaires

### Sauvegarde de justice

**Mise en œuvre** :

⇒ Pour une personne qui a besoin d'une protection juridique temporaire ou d'être représentée pour l'accomplissement de certains actes déterminés.

⇒ Pour la durée de l'instance lors d'une procédure d'ouverture de tutelle ou de curatelle.

**Articles de référence** : Code Civil Articles 433 à 439

**Durée** : 1 an renouvelable une fois

### Curatelle

**Mise en œuvre** : Régime d'assistance pour une personne qui, sans être hors d'état d'agir elle-même, a besoin d'être assistée ou contrôlée dans les actes importants de la vie civile. Nécessité d'une altération des facultés personnelles médicalement constatée.

Le juge ne doit pas prononcer une curatelle si la sauvegarde de justice permet d'assurer une protection suffisante à la personne.

Articles de référence : Code Civil Articles 440 à 476

Durée : 5 ans maximum et renouvelable une fois pour la même durée sauf si l'état de santé ne peut pas connaître d'amélioration ⇒ dans ce cas, possibilité pour le Juge des Tutelles, après avis conforme du médecin de renouvellement pour une durée plus longue qu'il détermine.



## Tutelle

Mise en œuvre : Régime de représentation continue d'une personne majeure dans les actes de la vie civile.

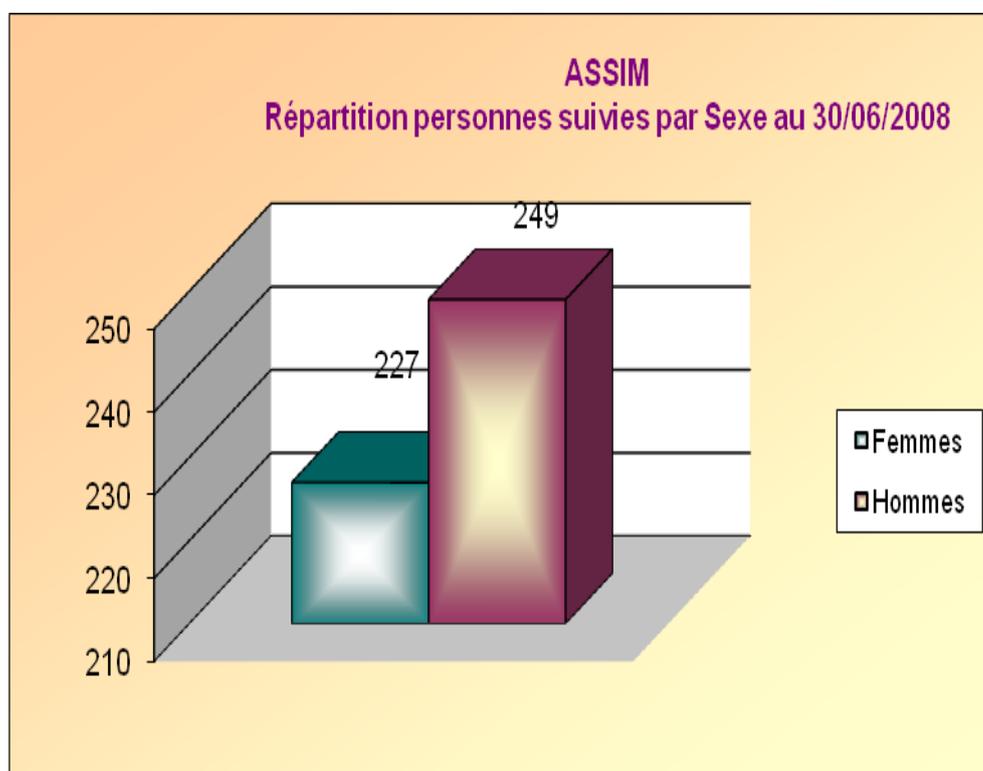
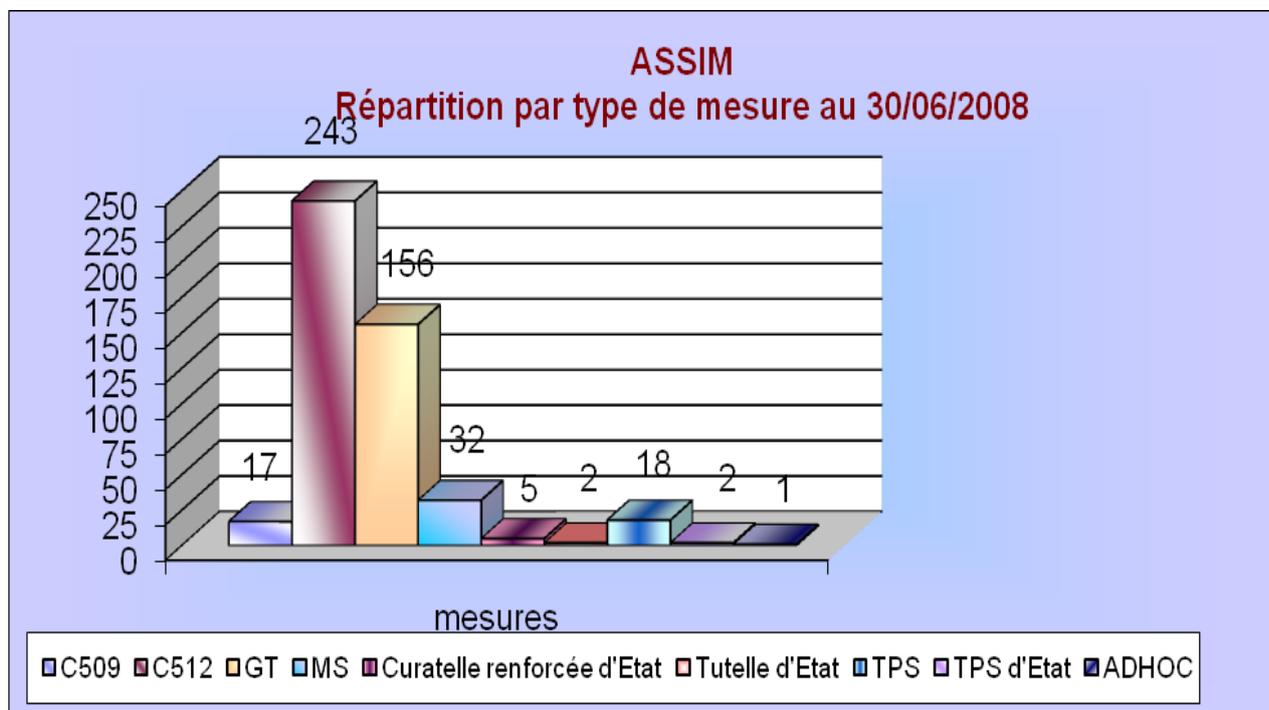
Le juge ne doit pas prononcer une mesure de tutelle si une sauvegarde de justice ou une curatelle permet d'assurer une protection suffisante à la personne.

Nécessité d'une altération des facultés personnelles médicalement constatée.

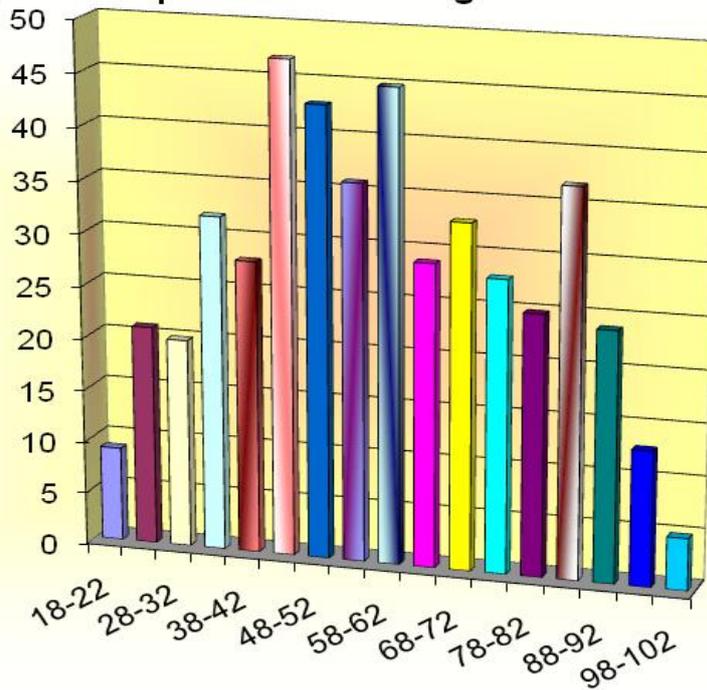
Articles de référence : Code Civil Articles 440 à 476

Durée : 5 ans maximum et renouvelable une fois sauf si l'état de santé ne peut pas connaître d'amélioration ⇒ dans ce cas, possibilité pour le Juge des Tutelles, après avis conforme du médecin de renouvellement pour une durée plus longue qu'il détermine.

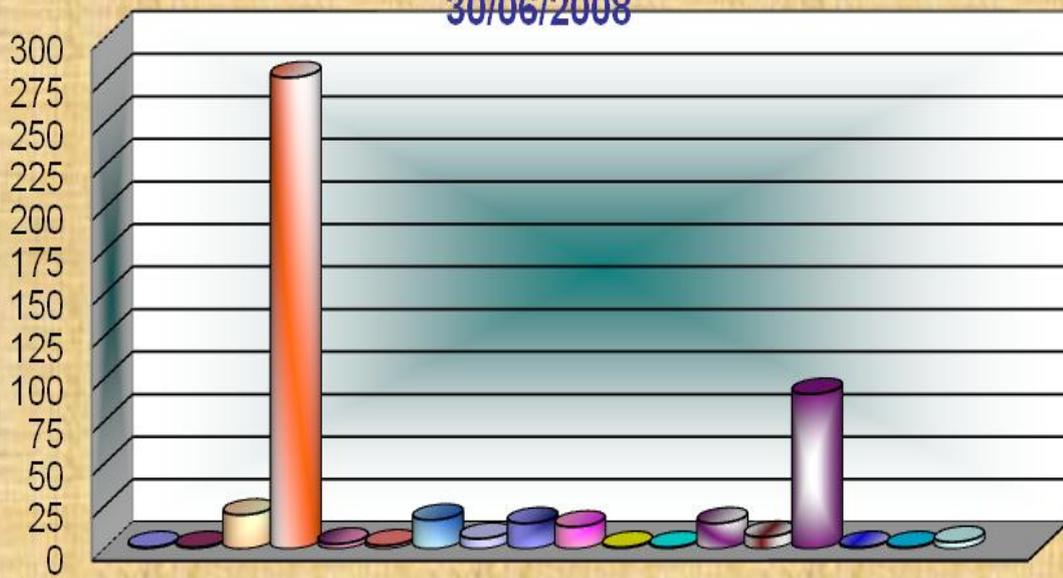
## ANNEXE 2 : STATISTIQUES MESURES DE PROTECTION GERÉES PAR L'ASSIM



**ASSIM - Personnes suivies**  
**Répartition par tranches d'âges au 30/06/2008**



**ASSIM - Répartition par type d'hébergement au**  
**30/06/2008**



- APPARTEMENT THERAPEUTIQUE : 1
- ATELIER THERAPEUTIQUE AGRICOLE : 1
- HOSPITALISATION PSYCHIATRIE : 20
- DOMICILE : 277
- HEBERGEMENT AMIS : 3
- FAMILLE D'ACCUEIL : 2
- HEBERGEMENT FAMILLE : 17
- FOYER LOGEMENT : 6
- FOYER : 15
- HOTEL MEUBLE : 13
- HOTEL : 1
- INSTITUT MEDICO EDUCATIF : 1
- HBGT LONG SEJOUR : 15

## **ANNEXE 3 : LES TUTELLES AUX PRESTATIONS SOCIALES TPS**

La loi du 18 octobre 1966 a créé les Tutelles aux Prestations Sociales qui sont codifiées dans le code de la Sécurité Sociale.

Elles sont prononcées lorsqu'une personne n'utilise pas les prestations sociales qui lui sont versées à bon escient ou pour se garantir des conditions de vie acceptables (non "défectueuses"). La première des conditions réside, en conséquence, dans la perception d'une prestation sociale, peu importe son origine et financement. Les personnes concernées sont celles qui perçoivent, par exemple, l'Allocation Adulte Handicapé (AAH), le Revenu Minimum d'Insertion (RMI), l'Allocation compensatrice tierce personne (ACTP), l'Allocation Personnalisée pour l'Autonomie (APA) ou la Prestation Spécifique Dépendance (PSD), le minimum ou allocation vieillesse, le fond de solidarité invalidité, l'allocation spécifique de solidarité, etc. Le législateur a prévu, ensuite, que cette mesure de TPS avait pour objet de permettre à la personne de bénéficier de son tuteur d'un suivi éducatif en vue de l'amener progressivement à recouvrer son autonomie, ces mesures devant être prononcées pour une durée déterminée par le magistrat. La TPS permet au Juge de décider du versement de tout ou partie des prestations sociales à un tuteur agréé, afin que ce dernier les engage au profit du majeur. Le majeur protégé conserve l'exercice de ses droits civiques, demeure responsable civilement et pénalement, fait face à l'ensemble des contrats qu'il a conclus et gère l'ensemble des revenus qui ne sont pas mentionnés dans le jugement.

### ***Mise en œuvre et durée***

Elle est mise en œuvre par l'intermédiaire d'une requête déposée auprès du Juge des Tutelles et ne nécessite pas la production d'un certificat médical. Le Juge recueille les informations utiles, puis auditionne l'allocataire des prestations sociales, Il statue dans le mois du dépôt de la requête, en audience non publique, par décision motivée. La décision du Juge est notifiée à la personne qui reçoit les prestations, au demandeur, au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, aux organismes payeurs et au tuteur. Le bénéficiaire des prestations sociales, celui qui a déposé la requête auprès du Juge, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales et les organismes débiteurs des prestations peuvent déposer un recours dans les 15 jours suivant la notification. En ce qui concerne sa durée, elle va être librement fixée par le magistrat, avec la possibilité de renouvellement en nombre illimité, la seule condition étant qu'elle soit clairement définie.

### ***Exercice dans l'association tutélaire***

L'article R.167-10 du code de la sécurité sociale prévoit que peuvent être agréés tuteurs aux prestations sociales des personnes morales et des personnes physiques. Lorsqu'une association est agréée, l'article R 167-18 prévoit que ce sont les délégués à la tutelle qui exercent les mesures de tutelles aux prestations sociales et qu'ils doivent remplir certaines conditions pour y être autorisé : être âgé de 25 ans au moins, présenter toutes garanties de moralité et remplir les conditions de compétence fixées par un arrêté conjoint du ministre de la sécurité sociale, du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre chargé du budget. Ces dernières sont les suivantes : être titulaire d'un diplôme de travailleur social (éducateur spécialisé, assistant social, ou conseiller en économie sociale et familiale), justifier d'une expérience professionnelle de trois ans dans le secteur social, et présenter un casier judiciaire vierge de condamnations. De plus, il est fait obligation aux associations tutélaires recrutant ces personnels de les former au métier de délégué à la tutelle par l'obtention du Certificat National de Compétences (CNC), diplôme professionnel délivré à l'issue d'un stage auprès d'un organisme agréé et rédaction d'un écrit.

## **ANNEXE 4 : LES MESURES DE PROTECTION ISSUES DE LA LOI DU 3 JANVIER 1968**

### ***La sauvegarde de justice***

La sauvegarde de justice, définie dans l'article 491 du Code Civil, est une mesure destinée à protéger les personnes dont les facultés mentales sont altérées par une maladie, une infirmité ou un affaiblissement dû à l'âge, et celles dont les facultés corporelles sont altérées au point d'empêcher l'expression de la volonté. L'originalité de ce régime de protection est qu'il laisse au majeur protégé sa capacité juridique et la faculté d'organiser la gestion de ses intérêts. Les actes de la personne protégée sont contrôlés à posteriori, ce qui signifie que s'ils devaient lui nuire, ils pourraient être modifiés ou annulés.

L'ASSIM intervient dans le cadre de ces mesures lorsque le Juge des Tutelles estime qu'un mandataire ayant des pouvoirs limités et énumérés dans la décision de justice, doit être désigné pour effectuer certains actes. Dans ce cas, notre mission consiste généralement, en l'absence d'évaluation sociale préalable par les services sociaux ou par le requérant, à pouvoir renseigner le magistrat sur la situation exacte de la personne tant d'un point de vue social que financier, afin de l'aider dans sa prise de décision en faveur d'une mesure de curatelle, tutelle, ou de non lieu à mesure de protection.

### ***La curatelle***

La curatelle est ouverte sous deux conditions cumulatives : la personne concernée doit être atteinte d'une altération des facultés mentales résultant d'une maladie, d'une infirmité ou d'un affaiblissement dû à l'âge et l'altération doit être telle que le majeur, sans être hors d'état d'agir lui-même, a besoin d'être conseillé ou contrôlé dans les actes de la vie civile (article 508 du Code Civil). La loi prévoit également, en dehors de ces deux conditions, qu'une curatelle peut être ouverte pour protéger une personne qui, par sa prodigalité, son intempérance ou son oisiveté, s'expose à tomber dans le besoin ou compromet ses obligations familiales. Dans cette dernière hypothèse, l'ouverture de la mesure n'est pas subordonnée à un avis médical, le simple constat de cette situation étant suffisant pour prononcer une curatelle.

Le Juge des Tutelles peut décider, lors de l'ouverture de cette mesure de protection, que le curateur gèrera les revenus du majeur et assurera le règlement de ses dépenses, en rendant compte de sa gestion au Juge des Tutelles (curatelle "renforcée" ou aggravée, art. 512 du code civil). De plus, sur avis du médecin traitant, le Juge pourra aussi - à l'ouverture de la curatelle ou par un jugement ultérieur - énumérer certains actes que le majeur sous curatelle pourra faire seul. Ce cas de figure est, cependant, relativement

rare, et dans l'ASSIM, nous n'avons eu qu'une seule décision en ce sens depuis ces six dernières années (elle permettait à une personne de disposer d'un compte courant et un chéquier destiné à permettre le règlement, par la personne elle-même, de son loyer et charges).

Et enfin, en fonction de l'évolution de l'état de l'intéressé, la curatelle peut également disparaître ou se transformer en tutelle.

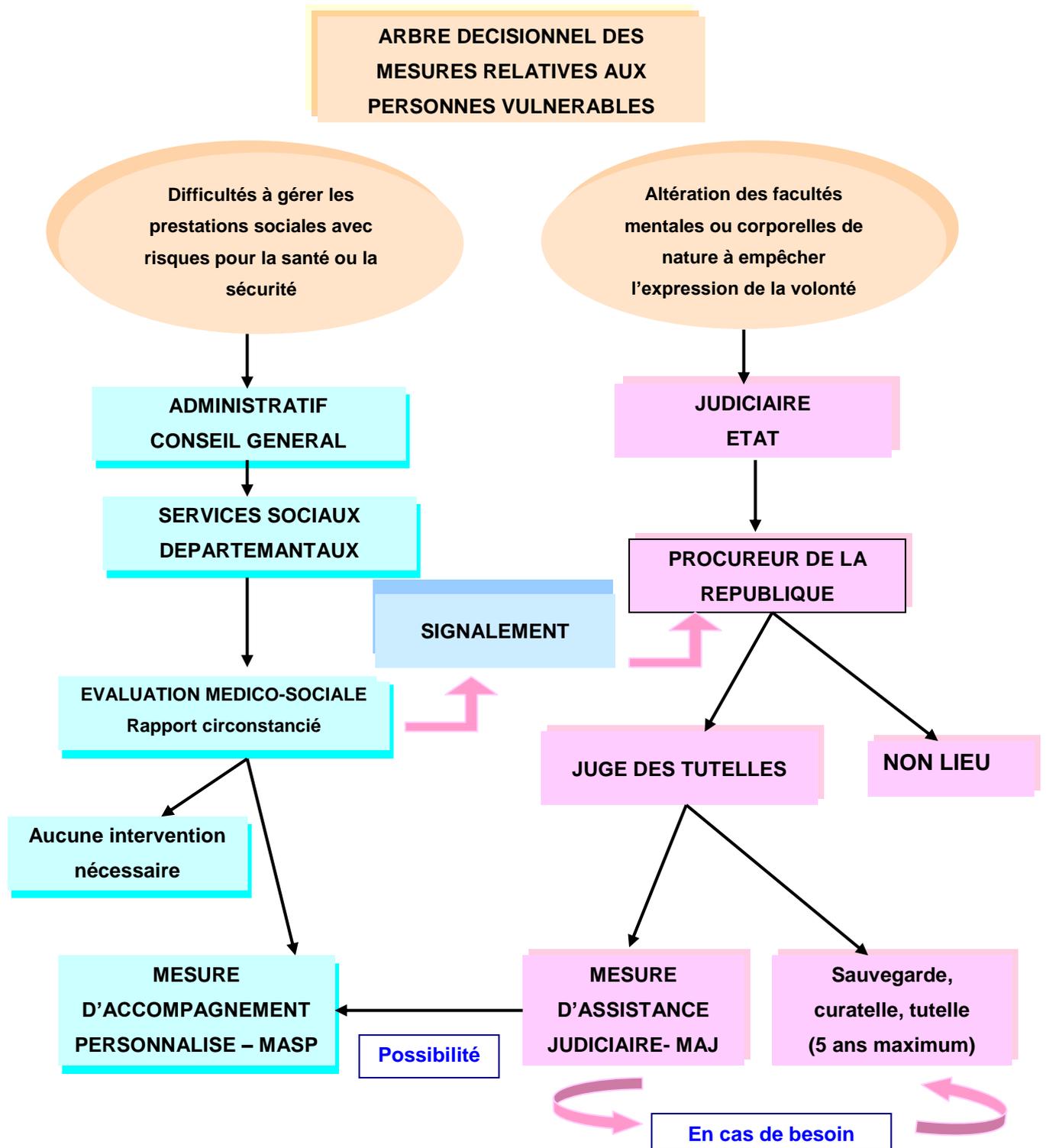
### ***La tutelle***

Elle est ouverte lorsqu'un majeur a besoin, du fait des altérations qu'il subit (altérations de ses facultés mentales par une maladie, une infirmité ou un affaiblissement dû à l'âge, ou altération de ses facultés physiques empêchant l'expression de la volonté) d'être représenté d'une manière continue dans les actes de la vie civile (article 492 du Code Civil). Il s'agit d'un régime d'incapacité quasi-total, la plupart des actes effectués seul par le majeur étant nuls de plein droit. Toutefois, soucieuse de sauvegarder au maximum la liberté individuelle et le respect de la personne humaine, la loi a exclu de cette incapacité générale les actes les plus personnels du majeur et ceux relatifs à la vie courante. Il peut ainsi, par exemple, donner son consentement au mariage (après avis médical et accord du conseil de famille) et effectuer seul les achats de la vie quotidienne nécessaire à sa subsistance. De plus, le Juge a la possibilité, en ouvrant la tutelle ou dans un jugement postérieur et sur avis du médecin traitant, d'énumérer des actes qui pourront être effectués seul par le majeur ou avec le tuteur.

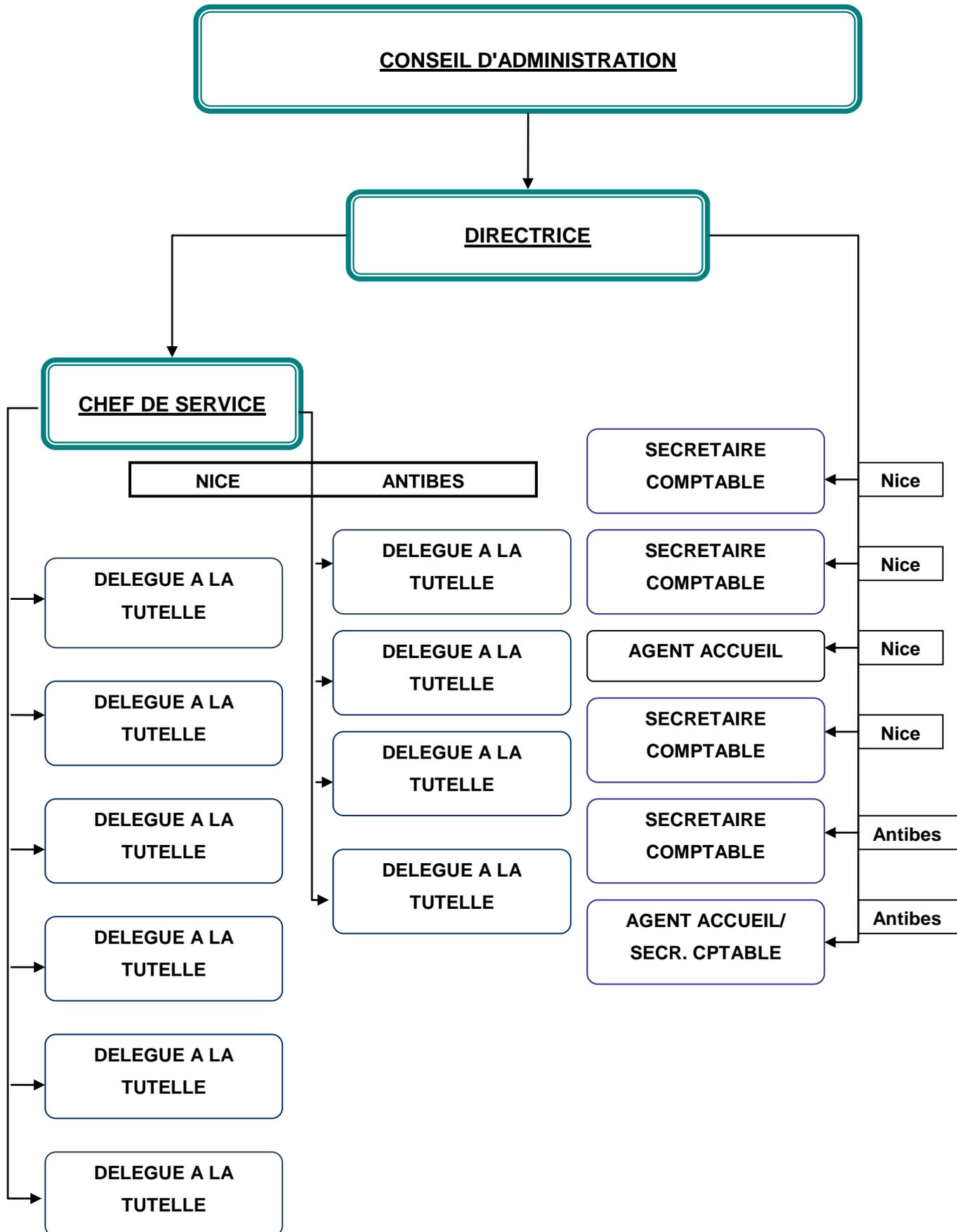
La tutelle peut être exercée par la famille (avec constitution d'un conseil de famille : tutelle complète ou sans : administration légale sous contrôle judiciaire) ou par un tiers extérieur sous la forme de gérance. C'est dans ce dernier cas de figure que l'ASSIM intervient et se trouve nommée en qualité de gérant de tutelle auprès de la personne concernée.

# ANNEXE 5 : L'ARTICULATION ENTRE DISPOSITIF ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE

Loi du 5 mars 2007



**ANNEXE 6 : ORGANIGRAMME AU 30/06/2008**



## **ANNEXE 7 : DOCUMENT DE TRAVAIL PROJET ASSOCIATIF**

### **1 - Enjeux et objectifs de l'accompagnement**

L'Association de Subrogation et de Soutien aux Incapables Majeurs (ASSIM) implantée à Nice gère un seul service de tutelle intervenant dans le cadre de mesure de tutelle sur désignation du Juge des Tutelle dans le département des Alpes Maritimes.

Les deux lois votées le 5 mars 2007 visant à réformer la protection juridique des mineurs et de majeurs, impliquent des remaniements conséquents des missions et modes d'action des services de tutelle.

Dans ce contexte, il paraît nécessaire que l'association réaffirme et/ou réinterroge ses fondamentaux (objet social et valeurs) et identifie des orientations associatives précises permettant d'accompagner le changement.

En effet, contrairement aux projets d'établissement ou de service, le projet associatif ne trouve pas sa légitimité dans une obligation légale ou réglementaire. L'intérêt de l'élaboration de ce document doit donc s'entendre dans une logique d'affirmation claire d'une politique associative, basée sur des orientations stratégiques à moyen ou long terme. A ce titre, le projet associatif a pour principales finalités :

- de rendre lisible l'identité de l'association pour l'ensemble de ses parties prenantes
- de faciliter le pilotage du service géré par l'association en affirmant des orientations claires
- de clarifier le positionnement de l'association vis-à-vis des autorités de tutelle et de son réseau de partenaires
- de maintenir une dynamique associative
- de fédérer l'ensemble des acteurs internes de l'association autour des valeurs et principes à promouvoir

L'accompagnement proposé est centré sur les trois axes suivants :

#### **☒ Accompagnement à l'analyse du contexte associatif global**

- Aide à l'analyse de la spécificité et de l'adaptation et des valeurs véhiculées aujourd'hui par l'association, de la mise en œuvre effective de celles-ci ; distinction des différents niveaux : valeurs éthiques, concepts de référence, déontologie, principes méthodologiques
- Evolution des politiques nationales et locales : évolution du cadre législatif, orientation du schéma départemental, évolution du contexte social etc.
- Evolution des situations des usagers et des pratiques professionnelles
- Situation partenariale : mode de positionnement, collaboration, développement de partenariats nouveaux, analyse des réponses existantes sur le territoire, etc.

#### **☒ Aide à la définition et l'évaluation de la faisabilité des orientations stratégiques De l'association** (*l'ensemble de ces orientations n'étant pas nécessairement à développer en fonction de l'analyse du contexte de l'association*)

- Politique de gestion du service de tutelle
- Orientations générales en direction des usagers
- Politique en matière de développement d'activités et/ou d'ouverture à d'autres publics
- Politique institutionnelle : positionnement vis-à-vis des financeurs et des décideurs
- Politique partenariale : mutualisation et collaboration inter-associatives, développement du réseau des partenaires fonctionnels
- Politique en matière de promotion et de communication
- Orientations du militantisme associatif (par exemple : politique en matière d'adhésion, place et rôles des bénévoles, etc.)

#### **☒ Appui technique à l'écriture :**

- Modélisation du plan du projet associatif
- Apport et construction d'outils d'aide à la rédaction correspondant à chaque chapitre du projet

- Accompagnement à la finalisation du projet sur la base des écrits réalisés par les différents groupes de travail

## **2 - Repères clés de l'accompagnement**

### **☐ Un accompagnement individualisé à la conception du projet associatif**

Le projet associatif doit refléter clairement l'identité et les valeurs de l'association. A ce titre, la conception du projet ne peut pas être standardisée et doit se référer aux caractéristiques propres de l'association.

Ce principe n'exclut pas le recours à des méthodes structurant la démarche (cf. principes suivants).

### **☐ La mobilisation des parties prenantes du projet associatif**

Une des conditions de réussite de l'élaboration du projet associatif réside dans la mobilisation (consultation, association, participation) des différentes parties prenantes du projet associatif, à savoir :

- Les acteurs internes : bureau, directeurs, salariés, bénévoles ;
- Les acteurs externes : associations et structures partenaires, financeurs, autorités de Tutelle, décideurs.

Cette mobilisation concerne les différentes phases du projet :

- Recueil d'informations permettant d'analyser précisément le contexte associatif
- Croisement et exploitation des différentes informations recueillies
- Identification des orientations stratégiques, maturation et évaluation de la pertinence et de la faisabilité de celles qui pourront être retenues

Compte tenu de la taille de l'association, il s'agira de garantir un équilibre pertinent des contributions des acteurs internes : si les membres du bureau seront nécessairement mobilisés pour la conduite et la validation des travaux, les acteurs de terrain constitueront des ressources importantes pour alimenter la réflexion sur l'analyse du contexte et les Orientations associatives.

### **☐ L'appui technique à l'écriture**

L'appui technique à l'écriture vise :

- à permettre aux groupes de travail de se centrer sur le travail de réflexion et d'élaboration ;
- garantir une cohérence interne forte au document (structuration, style et charte rédactionnelle).

Le consultant assurera l'écriture progressive des différentes parties du projet et, en collaboration avec le comité de direction, sa finalisation.

Cependant, son travail s'inscrira dans une logique d'appui et non de suppléance à l'écriture.

Ainsi, ce travail se basera sur les productions écrites réalisées par les différents groupes de travail.

### **☐ Le contenu du projet associatif**

Les contenus suivants sont présentés à titre indicatif. Ils seront discutés dès l'engagement de l'intervention, notamment avec les administrateurs. Ils pourront être affinés lors des premiers travaux conduits afin d'élaborer le plan définitif du projet.

#### **Introduction du projet associatif**

##### **Présentation l'association**

- Origine et historique de l'association
- Les valeurs, principes et repères associatifs
- Missions mises en œuvre par l'association et public concerné
- Les objectifs associatifs
- La place de l'association dans son environnement politique et partenarial
- La cartographie des services et établissements associatifs
- Organisation, fonctionnement et moyens associatifs

##### **Analyse du contexte associatif**

(Chapitres à développer en fonction du bilan de l'analyse réalisée)

##### **Les orientations associatives (en fonction de l'analyse du contexte)**

- Politique de gestion du service

- Orientations en direction des usagers
- Politique en matière de développement d'activités et/ou d'ouverture à d'autres publics
- Politique institutionnelle et partenariale
- Politique en matière de promotion et de communication
- Orientations du militantisme associatif

#### **La mise en œuvre du projet associatif**

- Définition des actions à court, moyen ou long terme
- Dispositif de suivi et d'évaluation du projet associatif

## **3- Le dispositif d'élaboration du projet d'établissement**

### **3.1 Les groupes de travail**

Les groupes de travail seront définis en fonction des besoins et de la disponibilité des différents acteurs internes. Ceux-ci seront définis à l'issue de la journée de cadrage. Leur définition s'inscrira dans le respect des principes suivants :

- recherche d'association maximale et de représentation de l'ensemble des acteurs internes de l'association (administrateurs, salariés, bénévoles)
- contributions des acteurs de terrain du service de tutelle
- respect des prérogatives du Conseil d'Administration sur les orientations et valeurs associatives

### **3.2 Les étapes de l'élaboration du projet associatif**

#### **📅 Journée de cadrage**

La première journée aura pour objectif le cadrage général de la démarche et la clarification des modalités de travail

- Matinée : une réunion de cadrage avec les administrateurs et la direction du service : cadrage générale de la démarche, précision sur le dispositif et l'organisation générale, définition des groupes et du calendrier de travail, première analyse rapide du contexte associatif et des priorités de travail qui s'en dégagent
- Après-midi : en séance plénière avec l'ensemble des acteurs internes Si possible (administrateurs, salariés, bénévoles) : présentation de la démarche, définition des contributions à apporter, définition des thématiques de travail pour les 4 journées suivantes et si possible, premiers éléments de réflexion et de contenu pour le projet associatif

#### **📅 La mise en place des groupes de travail**

Quatre journées de travail animées par le consultant seront consacrées à la conduite des travaux de réflexion et d'élaboration du projet associatif

Les thématiques de ces journées pourront être définies lors de la première journée de cadrage. Quoi qu'il en soit le contenu de ces journées sera centré prioritairement sur les points suivants :

- objet social et valeurs associatives
- analyse du contexte
- orientations associatives

Des travaux pourront être conduits (notamment consultations de partenaires, travaux d'écriture) entre les journées animées par le consultant.

#### **📅 La validation finale du projet associatif**

La validation du projet associatif sera réalisée par le bureau de l'association qui assurera par ailleurs la restitution et la présentation du projet.

## **ANNEXE 8 : CHARTE DES DROITS ET LIBERTES FNAT**

### **PREAMBULE**

La Charte de la FNAT présente un ensemble de principes que les membres de la Fédération Nationale des Associations Tutélaires s'engagent à respecter dans l'accomplissement de la mission tutélaire qui leur est confiée par l'autorité judiciaire et les pouvoirs publics.

Forte de la richesse et de la diversité des nombreuses associations qui la composent, la FNAT affirme dans cette Charte les principes fondamentaux du bon exercice des mesures de protection telles que définies par les lois n° 66-774 du 18/10/1966 et n° 68-5 du 03/01/1968.

La charte comprend également les règles essentielles de gestion que toutes les associations adhérentes doivent respecter tant dans leur fonctionnement démocratique que dans les relations avec les majeurs protégés dont leurs services ont la charge.

### **TITRE I - PRINCIPES FONDAMENTAUX**

La FNAT assume une mission d'intérêt général, en privilégiant la Personne.

La FNAT s'appuie sur un réseau solidaire constitué de bénévoles et de professionnels animés de la volonté commune de répondre, en fonction des moyens qui leur sont donnés, aux besoins des personnes protégées.

Cette Charte représente aussi bien l'affirmation par la FNAT d'une philosophie de prise en charge de la personne protégée vis-à-vis de ses partenaires et des pouvoirs publics qu'un acte d'engagement souscrit par chaque association adhérente.

#### **LA FNAT affirme :**

- La volonté de s'engager au côté d'une population fragilisée par la maladie, les handicaps ou l'affaiblissement dû à l'âge.
- La volonté de combattre la solitude, l'exclusion, de réduire les effets de l'éloignement, de l'éclatement ou de la disparition de la famille de la personne protégée en s'inscrivant dans le cadre d'une politique de solidarité substitutive.
- La volonté de garantir pour toute personne protégée :
  - Le respect de ses convictions philosophiques, religieuses et politiques.
  - Le respect de sa vie privée, de ses choix de vie, de sa liberté d'aller et venir.
- La volonté d'exercer la mission tutélaire dans une totale transparence financière vis à vis aussi bien de la personne protégée que des autorités de contrôle.

### **A PARTIR DE CES PRINCIPES FONDAMENTAUX**

**La FNAT s'engage à promouvoir l'exercice des mesures de protection avec les objectifs suivants :**

- Assurer la protection, la représentation ou le conseil et l'assistance de la personne protégée.
- Accompagner, soutenir et assister la personne protégée en tenant compte de ses besoins et de ses aspirations.
- Défendre le droit de la personne protégée à rester, à redevenir ou à devenir acteur de son projet de vie.
- Sauvegarder les intérêts matériels de la personne protégée en assurant une saine gestion de son patrimoine et de ses revenus

### **La FNAT s'engage à promouvoir :**

- La mise en place d'un projet institutionnel définissant et garantissant le respect des principes ci-dessus énoncés ainsi que la qualité du service rendu à la personne protégée.
- L'élaboration avec la personne protégée d'un projet individuel qui prévoit notamment :
  - l'établissement d'un bilan socio-économique régulier,
  - l'adaptation ou la modification de la mesure en fonction de l'évolution des capacités de la personne protégée,
  - l'information de la personne protégée de toutes les voies de recours.
- L'aide et le conseil aux tuteurs familiaux.

Afin de permettre une application concrète des principes fondamentaux et des objectifs ci-dessus énoncés, la FNAT s'engage à mettre au service des associations, de leurs bénévoles et de leurs professionnels, l'aide nécessaire.

## **TITRE II - GESTION DE L'ASSOCIATION ADHERENTE**

### **Les associations adhérentes à la FNAT s'engagent à :**

#### **ARTICLE 1 :**

Avoir un bon fonctionnement démocratique de leurs organes statutaires (assemblée générale, Conseil d'Administration) avec tenue des différents registres de délibérations dûment signés, conformément aux textes en vigueur.

Transmettre à la fédération les modifications intervenues dans leurs organes dirigeants, ainsi que leurs états financiers annuels, après leur assemblée générale.

#### **ARTICLE 2 :**

Mettre en place des organigrammes avec indication des délégations de pouvoir et de signature pour les administrateurs et les salariés.

#### **ARTICLE 3 :**

Mettre en place un manuel de procédures tenu à jour et des contrôles internes portant sur les opérations comptables, administratives et financières.

Séparer strictement les tâches d'engagement et de paiement.

#### **ARTICLE 4 :**

Nommer un commissaire aux comptes, quelle que soit l'importance de l'association afin de vérifier la sincérité et la régularité des comptes et de garantir la situation financière et patrimoniale.

#### **ARTICLE 5 :**

Souscrire un contrat de responsabilité civile professionnelle et responsabilité civile des mandataires sociaux pour l'association, les contrats étant signés par le président.

#### **ARTICLE 6 :**

Présenter et faire valider leurs budgets prévisionnels N+1, et leurs comptes, résultat et bilan par leurs organes délibérants, conformément aux statuts, dans les délais prévus.

#### **ARTICLE 7 :**

Mettre en œuvre une gestion des ressources humaines volontariste afin de répondre aux missions confiées, notamment, en veillant au bon fonctionnement des instances représentatives de leur personnel, en appliquant un règlement intérieur.

#### **ARTICLE 8 :**

Répondre à toute sollicitation de la fédération sur un des articles ci-dessus, notamment toutes statistiques nécessaires à la connaissance des populations prises en charges.

### **TITRE III - GESTION DES FONDS CONFIES ET DU PATRIMOINE DES MAJEURS**

#### **Les associations adhérentes à la FNAT s'engagent à :**

#### **ARTICLE 1 :**

Ce que leurs administrateurs ou /et salariés de l'association ne puissent bénéficier d'aucun don, legs et rémunération de la part des majeurs protégés, ni effectuer aucune transaction patrimoniale ou financière à titre personnel avec des majeurs protégés ou ayant été des majeurs protégés de l'association, dans les délais légaux de prescription en la matière (5 ans).

Interdire l'inscription, aux administrateurs et aux salariés, sur les différentes listes tenues par les Procureurs en matière de protection des incapables.

Interdire aux administrateurs d'être délégués à la tutelle dans l'association qu'ils administrent

**ARTICLE 2:**

Individualiser obligatoirement les avoirs des majeurs et les produits financiers leur revenant sur des comptes personnels.

Interdire les comptes pivots.

**ARTICLE 3 :**

Privilégier le maintien des comptes d'épargne et de placement des majeurs dans les organismes bancaires existants avant la mise en place de la mesure. La gestion des placements se fait en bon père de famille.

**ARTICLE 4 :**

Effectuer un inventaire complet des avoirs et biens mobiliers et immobiliers des majeurs en début de mesure en application du mandat et à le communiquer aux magistrats (consultations des fichiers FICOBA, fiches hypothécaires).

**ARTICLE 5:**

Supprimer la circulation des espèces dans les services.

**ARTICLE 6 :**

Respecter la stricte séparation entre l'ordonnateur et le payeur.

**ARTICLE 7:**

Veiller à la mise en place de contrôles internes sur les procédures financières et au respect de la législation en matière d'acte de disposition et de placement des fonds.

Étendre la mission du commissaire aux comptes à la vérification du bon fonctionnement des comptes des majeurs protégés.

**ARTICLE 8:**

Établir pour chaque majeur un budget individualisé qui prenne en compte ses besoins matériels et son projet de vie.

Promouvoir l'autonomie des personnes dans la gestion de leur argent personnel.

**ARTICLE 9:**

Exiger pour chaque majeur la mise en place de contrats d'assurance responsabilité civile, multirisque habitation, véhicule s'il y a lieu, avec les garanties nécessaires et suffisantes.

**ARTICLE 10 :**

Communiquer régulièrement leurs comptes aux majeurs avec les précautions adaptées à leur compréhension.

**ARTICLE 11 :**

Conformément à l'article 471 du code civil, effectuer la reddition des comptes de gestion aux magistrats, et selon le cas aux majeurs, au nouveau tuteur, aux héritiers.

Paris, le 4 Juin 2004

## **ANNEXE 9 : FICHE DE PROCEDURE ASSIM**



### **FICHE DE PROCEDURE – 1 (05/12/2007)**

\*\*\*\*

### **LE PREMIER ENTRETIEN AVEC LA PERSONNE PROTEGEE**

\*\*\*\*

Le premier entretien doit être un moment privilégié car il va fortement conditionner vos relations futures avec la personne protégée.

#### **1 – LE DELAI DE RENCONTRE POUR LE PREMIER ENTRETIEN**

Lors de l'attribution de la nouvelle mesure de protection, vous devez préparer très précisément cet entretien qui doit avoir lieu dans les 15 premiers jours de votre nomination.

#### **2- LA PRESENCE DU CHEF DE SERVICE**

La règle est la présence du chef de service au cours de l'entretien.

#### **3- LE LIEU DE RENCONTRE**

Le choix du rendez vous au domicile ou a l'association s'effectue ainsi qu'il suit :

- Les visites au domicile sont réservées aux personnes âgées et/ou ayant des difficultés de déplacement ou demeurant dans des villes, villages éloignés
- de même, les personnes travaillant en ESAT ou hébergées en foyer, en MAS, en MDR etc. sont rencontrées sur leur lieu de vie (et/ou travail pour les ESAT)
- Les rendez vous à l'association sont destinés aux autres personnes pouvant se déplacer aisément ou pour lesquelles une indication de danger potentiel a été communiqué dans le dossier consulté au tribunal.

Le choix d'une première rencontre dans nos locaux va pouvoir également conditionner vos relations futures. En effet, la personne vous rencontrant dans nos locaux est reçue professionnellement, dans un cadre précis.

## 4 – LES INCONTOURNABLES DE L'ENTRETIEN

### 4-1 –le cadre juridique de l'intervention est posé en PRIORITE

- je suis délégué(e) à la tutelle à l'ASSIM
- l'association a été désignée, par le Juge des Tutelles de..., pour intervenir en qualité de ...auprès de vous.

La chef de service explique ensuite :

- la mesure prononcée consiste en :...
- les possibilités de recours sont les suivantes : à voir en fonction de la mesure prononcée...

### 4-2 – les demandes de renseignements

Vous donnez ensuite la parole à la personne protégée afin qu'elle vous explique sa situation tant familiale que sociale, administrative et financière.

Attention à la formulation des questions : le but n'est pas de transformer cet échange en une interrogation mais plutôt de recueillir des renseignements utiles sur la personne, son parcours, sa situation actuelle et ses attentes.

La prise de note pendant cet entretien est indispensable car elle vous permet de n'oublier aucune information. De plus, cela vous permettra de formaliser, ensuite, votre courrier (cf. 6 – la rédaction d'un écrit). Elle est réalisée à l'aide de la fiche de renseignements.

### 4-3 – Les modalités de fonctionnement

Vous devez ensuite expliquer à la personne protégée comment va se dérouler la prise en charge.

- Les renseignements généraux : ouverture du compte au Crédit Mutuel, perception des ressources et règlement des dépenses, vos permanences, les rendez vous possibles en dehors de ces heures.
- Les renseignements particuliers : en fonction de la situation et des problèmes soulevés, vous pourrez déjà établir un diagnostic des besoins : état de surendettement, problème de logement et éventuellement communiquer les pistes de réflexion que vous envisagez.
- Vous pourrez même parfois déterminer dès ce premier entretien les modalités de remise de l'argent : ATTENTION : il est important de PRIVILEGIER toujours

les retraits dans les banques déjà existantes => cela est moins perturbant pour les personnes qui sont dans des phases de grands bouleversement.

- Si cette solution n'est pas possible, voir pour une carte de retrait au Crédit Mutuel ou des retraits guichets et en dernier lieu une lettre chèque CCP.

#### 4-4 – les demandes de documents

Cette demande est délicate car la personne peut parfois avoir l'impression ou le sentiment d'être dépossédée de "ses papiers".

Vous pouvez convenir avec elle de lui rendre les documents qu'elle vous aura remis après en avoir gardé une photocopie.

Si la personne est venue au premier rendez vous sans aucun document, vous devez lui fixer une nouvelle date de rendez vous la plus proche possible afin de conserver la dynamique que vous avez engagée.

### **5 – L'ELABORATION DU BUDGET LORS DU 1<sup>ER</sup> ENTRETIEN**

Si vous détenez suffisamment d'éléments, vous pourrez établir éventuellement le budget de la personne. A défaut, celui-ci sera OBLIGATOIREMENT réalisé avec elle lors du ou des prochains rendez vous.

Cette étape est très importante car elle pose votre intervention et la situe dans un contexte de collaboration : vous tenez compte des réalités pour établir le budget, mais également des attentes de la personne.

(La réforme du 5 mars 2007 consacre la protection de la personne et, notamment, le recueil de son consentement lorsque cela est possible, et sa participation à la gestion qui sera réalisée).

### **6 – LA REDACTION D'UN ECRIT**

Lors du rendez vous, vous devez indiquer à la personne qu'elle recevra un écrit de cet entretien.

L'objectif est double :

D'une part, vous intégrez la personne comme partie prenante et active de la mesure de protection prononcée à son bénéfice.

D'autre part, vous posez un cadre précis de votre intervention en récapitulant les différents points abordés lors de cet entretien.

Cet écrit vous servira ensuite de fil directeur de votre prise en charge, et pourra être repris pour base en cas de modification en cours de parcours.

## ANNEXE 10 : FICHE DE RENSEIGNEMENTS ASSIM



OUVERTURE DOSSIER – FICHE DE RENSEIGNEMENTS

### ETAT CIVIL

NOM : ----- PRENOM : -----

DOMICILE : ----- LIEU DE VIE : -----

TELEPHONE : -----

LIEU NAISS. : ----- DATE NAISS. : -----

NB ENFANTS : -----

CELIBATAIRE     MARIE     DIVORCE     VEUF     PACSE   

CONCUBINAGE

RETRAITE     SALARIE     PENSION     ALLOCATION   

INVALIDITE

---

### JUGEMENT

MESURE : ----- DATE : -----

TRIBUNAL : -----

INITIATIVE DE LA PROTECTION : -----

MOTIVATION DE LA DEMANDE : -----

-----

---

SERVICES SOCIAUX OU MEDICAUX ET / OU INSTITUTIONS CONNAISSANT LA  
PERSONNE :

-----  
-----

---

---

COMPOSITION DE LA FAMILLE : proches & amis

---

**HISTOIRE**

ANTECEDENTS PERSONNELS :

ANTECEDENTS MEDICAUX :

ANTECEDENTS SOCIAUX :

---

**PRESENT**

ETAT SANTE PHYSIQUE :

(Allergies, maladie, handicap ...)

ETAT PSYCHOLOGIQUE :

RESSENTI PROTECTION :

---

**PLAN SOCIO-CULTUREL**

ENTOURAGE : -----

-----

HABITAT : -----

-----

CENTRES D'INTERETS : -----

-----

ACTIVITES : -----

-----

---

---

## RESSOURCES

-----

-----

-----

-----

-----

Total mensuel : ----- €

---

---

## CHARGES

-----

-----

-----

-----

-----

-----

Total mensuel : ----- €

**PATRIMOINE**

VALEURS MOBILIERES : -----  
-----  
-----

Estimation montant : ----- €

IMMEUBLE : -----  
-----  
-----

Estimation approximative : ----- €

---

**PROBLEMES PARTICULIERS**

-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----

---

**CONDITIONS DE VIE**

SOUHAITS DE LA PERSONNE : -----  
-----  
-----

SOUHAITS DES PROCHES : -----  
-----  
-----

SOUHAITS AUTRES INTERVENANTS : -----  
-----  
-----

---

---

**PROJET DE L'ACTION TUTELAIRE AU :** -----

BESOINS SELON LES CRITERES DE LA PERSONNE : -----  
-----  
-----

DEMANDES DE LA PERSONNE : -----  
-----  
-----

OBJECTIFS DES INTERVENANTS MEDICO-SOCIAUX : -----  
-----  
-----

OBJECTIFS DE L'ACTION TUTELAIRE : -----  
-----  
-----

CONTRACTUALISATION : -----  
-----  
-----

INFORMATIONS ASSOCIATION DU JUGE : -----  
-----  
-----

REALISATIONS : -----

BOUALI	Christelle	2008
<b>Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale</b> <b>CENTRE DE FORMATION : IRTS PACA CORSE</b>		
<p>Réorganiser un service de tutelle pour garantir le respect des droits et libertés des personnes protégées.</p> <p>La mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire</p>		
<p><b>Résumé :</b></p> <p>La réforme de la protection juridique des personnes majeures, promulguée le 5 mars 2007, consacre pour la première fois la notion de protection des personnes et intègre l'activité tutélaire dans le champ d'action de la loi de rénovation sociale du 2 janvier 2002.</p> <p>Le respect des droits fondamentaux et libertés des personnes protégées qui est ainsi affirmé, questionne l'ensemble du service sur son fonctionnement et les changements à opérer afin de mettre en œuvre ces concepts nouveaux pour l'activité tutélaire. Il s'agit, dès lors, de réorganiser, voire <i>réformer</i>, le service afin que les personnes protégées puissent exercer pleinement leurs droits et libertés.</p> <p>Les professionnels sont ainsi conduits à modifier le regard qu'ils portent sur la personne protégée car elle devient <i>acteur</i> de sa prise en charge, son consentement doit être recherché et son autonomie privilégiée.</p> <p>Cette prise en compte de la personne rend nécessaire une modification de l'accompagnement actuellement réalisé centré sur une logique budgétaire et patrimoniale : il doit, désormais, être adapté aux besoins et attentes de la personne pour une offre de service de qualité, intégrant la protection de la personne tout en garantissant le respect de ses libertés et droits fondamentaux.</p> <p>Ces changements impliquent également pour le service une professionnalisation des pratiques prévue, par ailleurs, par la réforme du 5 mars 2007, qui exige des professionnels qualifiés pour l'exercice des missions confiées.</p>		
<p><b>Mots clés :</b></p> <p>Réforme, protection juridique, personnes protégées, association tutélaire, changement, réorganisation, droits fondamentaux, libertés, réorganisation du service, accompagnement, consentement, autonomie, offre de service, protection de la personne, professionnalisation des pratiques.</p>		
<p><i>L'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.</i></p>		