



# LIVRE BLANC SUR LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

Septembre 2012



**CNAPE**  
Convention Nationale  
des Associations de  
Protection de l'Enfant

**FNAT** Fédération Nationale  
des Associations Tubulaires

*Unaf*  
UNION NATIONALE  
DES ASSOCIATIONS TUBULAIRES

  
Unapei

# LIVRE BLANC

## SUR LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

**CNAPE**  
Convention Nationale  
des Associations de  
Protection de l'Enfant

**FNAT** Fédération Nationale  
des Associations Tutélaires

*Unaf*  
UNAF ASSOCIATION  
DES ASSOCIATIONS TUTÉLAIRES

  
Unapei

### *« Une ambition au service des personnes protégées »*

Près d'un million de nos concitoyens est, à ce jour, concerné par la question de la protection juridique des majeurs.

L'une des missions du Défenseur des Droits est de veiller à promouvoir l'égalité de traitement et l'égalité des chances pour tous, ainsi que le respect des droits de chacun. La loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a posé notamment le principe de placer la personne protégée au cœur du nouveau dispositif et de l'associer pleinement aux décisions qui la concernent, en l'aidant à exercer ses droits.

La défense des droits de la personne est avant tout liée aux pratiques de l'ensemble des intervenants, magistrats, familles, mandataires judiciaires, médecins, etc. La loi de 2007 a permis d'améliorer considérablement ces pratiques tant par la formation des acteurs, que par le renouvellement des mesures ou encore la vérification des comptes... mais le facteur humain reste essentiel dans cet accompagnement de tous les jours.

Il importait donc de dresser un bilan le plus précis possible d'une réforme à laquelle le Médiateur de la République avait largement contribué. Les récentes Assises auxquelles nous nous sommes associé ont représenté un travail de qualité qui permet désormais d'évaluer les divers dispositifs, voire d'en proposer de nouveaux.

Nous nous associons à la promotion des 25 propositions du présent Livre Blanc, dans le cadre de notre mission de présenter des évolutions de textes auprès du gouvernement et des parlementaires.

L'institution du Défenseur des Droits ne peut donc que saluer la démarche de l'Interfédération, car elle est avant tout l'œuvre de praticiens dans le cadre d'une concertation exemplaire.

Le Défenseur des Droits est toujours attentif aux observations et aux propositions émises par les acteurs de terrain. Ce Livre Blanc est le fruit de leur travail collectif : une ambition au service des personnes protégées afin de, sans cesse, améliorer le respect de leurs droits fondamentaux. Il sera sans nul doute une source pleine de richesses et de réflexions pour tous.

Ce Livre Blanc agrmente une relation déjà étroite et fructueuse entre ceux qui ont la charge difficile d'assurer la protection juridique des majeurs et ceux qui ont la responsabilité de défendre les droits et les libertés de nos concitoyens.



**Dominique BAUDIS**  
Défenseur des Droits

### *« rechercher les meilleures solutions pour contribuer à l'épanouissement de la personne protégée »*

La protection juridique des majeurs est à la croisée de bien des enjeux de notre société : le vieillissement, la dépendance, le handicap, la précarité sociale et économique, la santé, notamment psychiatrique, la solidarité mais aussi le bon fonctionnement de notre justice civile. Pourtant, elle reste encore trop souvent méconnue et fait l'objet d'idées reçues illustrées au travers de quelques faits divers isolés. Pourtant, elle concerne directement près d'un million de nos concitoyens et indirectement plusieurs millions de familles, de proches, de parents ou d'amis.

La loi du 5 mars 2007 a réformé en profondeur le droit de la protection juridique, pour se donner les moyens de préserver ou de restaurer la citoyenneté des personnes les plus vulnérables et de lutter contre l'isolement des plus démunis. Cette loi, attendue, fut saluée par tous les acteurs de la protection juridique des majeurs aux premiers rangs desquels la CNAPE, la FNAT, l'UNAF et l'Unapei, aujourd'hui unis au sein de l'Interfédération.

Bien avant cette loi, nous nous sommes engagés dès 1999 avec l'organisation des premières Assises de la Protection Juridique des Majeurs, pour favoriser la réflexion, rappeler la nécessité d'adapter un droit alors vieillissant et avancer des solutions nouvelles. Nous avons largement été associés et nous avons contribué, dans un esprit citoyen et responsable, à l'élaboration de la réforme de 2007, entrée en vigueur en 2009.

Notre démarche collective s'exerce en vertu de valeurs partagées et d'un engagement citoyen. Il ne s'agit en aucun cas de défendre « une profession » ou de faire preuve de corporatisme mais de participer à l'amélioration de la loi en témoignant de ses limites et en

étant force de propositions. Aujourd’hui, en 2012, alors que la réforme s’applique depuis trois ans, c’est dans ce même esprit que nous avons souhaité dresser un premier bilan de la loi.

Lors des Assises organisées en Février 2012, qui ont réuni un grand nombre de participants, nous avons établi un bilan approfondi, objectif, constructif et le plus ouvert possible afin d’envisager les ajustements nécessaires et les voies d’optimisation indispensables pour garantir l’esprit de la loi de 2007. Car notre démarche est claire : la loi de 2007 est « une bonne loi », ses fondements philosophiques républicains et ses dispositifs généraux rencontrent l’unanimité. Il ne s’agit donc pas de bouleverser un équilibre au service de la personne protégée mais bien d’en optimiser les potentiels et – si nécessaire – d’empêcher tout risque de dérives qui en dévoierait l’esprit. Les personnes et organismes auditionnés sélectionnés pour leur expertise, expérience, légitimité, indépendamment de leur statut ou leur philosophie. Notre collectif porte une voix commune auprès des pouvoirs publics depuis près de dix ans, le présent Livre Blanc et les propositions qui l’accompagnent en sont le prolongement.

L’objectif du Livre Blanc est de participer à la nécessaire amélioration de la mise en œuvre de la réforme. Cinq ans après la publication de cette loi, ce travail est à mettre au profit d’une réflexion commune sur l’indispensable adaptation de textes qui doivent faire face à une complexité croissante de notre société. Il convient de réaffirmer et de rappeler que notre action est guidée par la personne protégée elle-même qui doit participer à la prise des décisions concernant sa vie ; les propositions ne sont valables que si elles tiennent compte de cet impératif. L’application de ce principe s’avère complexe au plan concret ; le souhaitable et le possible ne vont pas forcément de pair, de même les aspirations et les possibilités offertes. Il convient toutefois de rechercher les meilleures solutions qui permettront de contribuer à l’épanouissement de la personne protégée. C’est tout le sens du Livre Blanc et des propositions qui sont présentées.

Le Livre Blanc est destiné à sensibiliser les pouvoirs publics sur les améliorations à apporter à la mise en œuvre de cette loi, sans en bouleverser l'esprit, auquel, tous, nous adhérons. Il doit être à la fois un vecteur de sensibilisation des décideurs publics, un outil de travail et un guide pour la réflexion. Ce Livre Blanc et les propositions qu'il contient n'auraient pas vu le jour sans la volonté et la disponibilité des personnes et organismes auditionnés qui se sont tous impliqués. Qu'ils en soient ici remerciés.

Enfin, ce Livre Blanc doit aussi être l'occasion de mieux connaître (et faire connaître) la protection juridique des majeurs et d'en faire partager la réalité car derrière la technicité juridique ou sociale de la protection, il y a le quotidien de femmes et d'hommes.

*Ce Livre Blanc et ses propositions sont les vôtres ! Emparez-vous en !*



Daniel CADOUX  
Président  
CNAPE



Anne-Marie DAVID  
Présidente  
FNAT



François FONDARD  
Président  
UNAF



Christel PRADO  
Présidente  
Unapei

<b>PREFACE</b> .....	<b>4</b>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>6</b>
<b>NOTE METHODOLOGIQUE</b> .....	<b>11</b>

## **CHAPITRE 1**

### **UN DECALAGE ENTRE L'ESPRIT DE LA LOI ET SA REALITE ..... 13**

<b>1 Etat des lieux de la Protection Juridique des Majeurs</b> .....	<b>13</b>
1.1 La Protection Juridique des Majeurs : les évolutions récentes .....	13
1.2 Qui sont les personnes protégées en France ? .....	17
1.3 Les moyens humains de la Protection Juridique des Majeurs .....	21
1.4 Les moyens financiers de la Protection Juridique des Majeurs .....	24
<b>2 Regards portés sur la réforme : premier bilan global</b> .....	<b>30</b>
2.1 L'unanimité sur les principes... .....	30
2.2 ...mais une ambition qui doit faire face aux impératifs budgétaires .....	32
<b>3 L'apparition d'un système de protection juridique « à deux vitesses » : des inégalités au cœur d'un enjeu de société</b> .....	<b>35</b>

## CHAPITRE 2 NOS PROPOSITIONS POUR LEVER LES OBSTACLES A LA PLEINE EFFECTIVITE DE LA REFORME ..... 41

- 1 Un dispositif qui ne va pas au bout de sa finalité : les oubliés de la réforme ..... 41
- 2 La Protection Juridique des Majeurs : des dispositifs trop souvent méconnus ..... 46
- 3 Une volonté de « déjudiciarisation » de la Protection Juridique des Majeurs :  
le mandat de protection future ..... 49
- 4 Une réforme freinée dans son application ..... 52

## CHAPITRE 3 NOS PROPOSITIONS POUR RENFORCER LA PROFESSIONNALISATION DE LA PROTECTION JURIDIQUE ..... 57

- 1 La création d'une véritable profession .....57
- 2 La mise en place d'une éthique reconnue pour tous .....62
- 3 La nécessité de renouveler l'image des mandataires judiciaires .....66

## CONCLUSION .....69

## NOS PROPOSITIONS .....71

## ANNEXES .....74

- 1 Liste des personnes auditionnées ..... 74
- 2 Glossaire de la protection juridique des majeurs ..... 76

## PRÉSENTATIONS DES FÉDÉRATIONS AUTEURES DU LIVRE BLANC ..... 79

La méthodologie du présent Livre Blanc s'appuie sur un travail d'écoute et de synthèse reposant avant tout sur les auditions menées par l'Interfédération entre les mois de février et mai 2012. Ce sont ainsi plus de vingt auditions (cf. liste en annexe) d'acteurs venus d'horizons divers, ayant des expériences et des points de vue différents - parfois contradictoires - mais complémentaires qui furent menées. La volonté de garantir l'anonymat des personnes auditionnées est apparue, tout au long du processus, non pas comme une manière de « protéger » les personnalités auditionnées mais bien plutôt comme la garantie méthodologique de « libérer la parole » afin de disposer d'un état des lieux des pratiques et d'un bilan de la réforme qui soient le plus proches possible de la réalité du terrain. Ainsi, aucune thématique ou question n'est apparue comme tabou et l'ensemble des problématiques, à notre sens, fut traité. C'est la raison pour laquelle le lecteur ne trouvera pas en marge des verbatim les références à leurs auteurs.

Les auditions ont été menées par les membres de l'Interfédération à l'aide d'un guide d'entretien rédigé préalablement, comprenant un tronc commun de questions générales sur la réforme. Ce guide a ensuite été adapté à chaque personne ou organisme auditionné en fonction de ses centres d'intérêts ou de ses compétences. Divers sujets ont également été spontanément abordés. Par ailleurs, souvent pour des contraintes de temps et/ou d'éloignement, des contributions écrites sont venues compléter les auditions.

Enfin, sur la base des constats majeurs issus de ce travail d'écoute, l'Interfédération a nourri sa réflexion générale. Des pistes d'évolution ou d'amélioration de la réforme de 2007 sont ainsi venues renforcer les propositions que porte ce Livre Blanc.





## CHAPITRE 1

# UN DECALAGE ENTRE L'ESPRIT DE LA LOI ET SA REALITE

La protection juridique des majeurs a connu de nombreuses évolutions depuis la loi de 1968. La loi du 5 mars 2007 a réformé en profondeur le droit devenu inadapté, pour placer la personne protégée au cœur du dispositif. Trois ans après, les premiers bilans de cette réforme sont mitigés et un grand nombre d'acteurs souligne le risque de voir apparaître un système de protection juridique à deux vitesses.

## 1 ETAT DES LIEUX DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

L'absence de données et de moyens ne facilite pas une bonne lecture de la mise en application de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection juridique des majeurs.

### 1.1 La Protection Juridique des Majeurs : les évolutions récentes

#### *Près de 800 000 personnes majeures bénéficient d'une protection juridique*

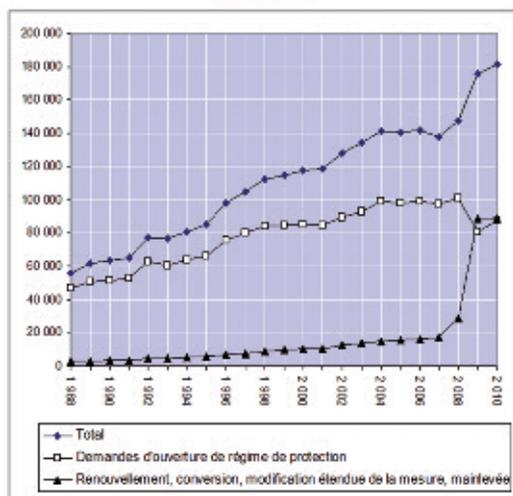
Le nombre de personnes bénéficiant d'un régime de protection juridique a connu une croissance très élevée, passant de 85 000 personnes en 1968 à 764 016 personnes en 2011<sup>1</sup>, soit une augmentation de 800%. Dans les années 2000, le taux de croissance atteignait jusqu'à 8% par an<sup>2</sup>. **Face à cette augmentation et dans un contexte de vieillissement de la population, une réforme du droit de la protection juridique des majeurs est apparue nécessaire.** En effet, la loi du 3 janvier 1968 a vu, en près de 40 ans, son champ d'action profondément bouleversé : de multiples facteurs d'ordre démographiques, sociologiques et politiques ont rendu le dispositif de 1968 désuet et inadapté aux situations

<sup>1</sup> Source SDSE RGC, Assises nationales de la protection juridique des majeurs, 9 et 10 février 2012.

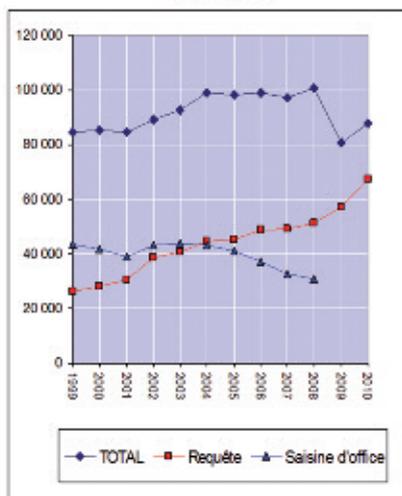
<sup>2</sup> Conseil Economique et Social Européen, « Réformer les tutelles », avis présenté par Mme Rose Boutaric, 2006.

contemporaines (évolution de la population concernée, espérance de vie augmentée, évolution du profil du tuteur, modification des structures familiales, consécration jurisprudentielle de la protection de la personne, dépenses publiques en augmentation constante).

**Figure 1a - Protection des majeurs**  
Evolution du nombre de demandes formées  
devant le juge des tutelles  
1988-2010



**Figure 1b- Evolution du nombre de demandes d'ouverture de régime de protection par mode de saisine 1999-2010**



**Jusqu'au milieu des années 2000, le nombre des demandes de protection juridique a beaucoup progressé**, passant de 56 000 en 1988 à 140 000 environ en 2005. En 2004, 49,1% des mesures de protection avaient été ouvertes après déclenchement de la procédure par saisine d'office du juge des tutelles<sup>3</sup>. Cette procédure a été considérée comme l'une des causes de l'accroissement injustifié du nombre de mesures. Les demandes se sont stabilisées entre 2004 et 2008, pour atteindre un peu plus de 100 000 ouvertures par an. **La suppression de la saisine d'office du juge, instaurée par la loi du 5 mars 2007, anticipée quelques années avant l'entrée en vigueur de la loi, semblait ainsi avoir entraîné une diminution significative du nombre de demandes d'ouverture la première année** : en 2009, le nombre de demandes est passé à 80 600, soit une baisse de 20% en un an. Les pouvoirs publics reconnaissent que « *la loi avait pour objectif de contrôler la tendance à l'explosion du nombre de mesures* ». **Mais cette diminution ne s'est pas poursuivie par la suite**. Le nombre de demandes d'ouverture a, de nouveau, augmenté de 8,9 %<sup>4</sup> en 2010, comme en témoignent les graphiques ci-contre. **Au regard des chiffres existants, il est aujourd'hui difficile d'affirmer avec certitude que l'objectif de freiner l'augmentation du nombre de personnes protégées, ait été atteint.**

### ***La place croissante de la famille***

La loi du 5 mars 2007 réaffirme la place de la personne protégée et de ses intérêts au cœur du dispositif de protection. **Elle renforce la primauté du rôle des familles**, comme l'indique l'article 415 du Code Civil : « Elle est un devoir des familles ». En 2010, 47,9% des tutelles et curatelles ouvertes dans l'année sont confiées à des familles (voir tableau page 14). **La réforme a nettement élargi la notion de famille en prenant en compte les évolutions sociologiques et la réalité des liens entre individus**. Ainsi l'article 430 du code civil a étendu au partenaire avec qui la personne protégée a conclu un pacte civil de solidarité, au concubin, aux alliés et à toute personne entretenant avec le majeur des liens étroits et stables, la possibilité d'être désigné tuteur ou curateur.

<sup>3</sup> « Les tutelles, regards croisés sur une réforme » in Vie sociale, n° 3/2010.

<sup>4</sup> Source, Rapport de la Cour des Comptes, novembre 2011.

**Les associations, deuxième opérateur dans l'exercice des mesures de protection**

Lorsque la famille ne peut ou ne souhaite pas assurer l'exercice de la mesure de protection, celle-ci peut être confiée à un mandataire judiciaire à la protection des majeurs, comme une association ou une personne exerçant à titre libéral. Les mandataires judiciaires, privés et associations confondus, représentent un peu moins de 360 000 mesures, sur un total de 800 000. Sur ces 360 000, 330 000 mesures sont actuellement confiées aux 250 services mandataires représentés par la CNAPE, la FNAT, l'UNAF et l'Unapei, ce qui représente 91%.

Régime ouvert et mode de gestion	2008		2009		2010p	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
<b>TOTAL</b>	<b>60 909</b>	<b>100,0</b>	<b>64 943</b>	<b>100,0</b>	<b>59 813</b>	<b>100,0</b>
<b>Famille</b>	<b>27 839</b>	<b>45,7</b>	<b>31 322</b>	<b>48,2</b>	<b>28 623</b>	<b>47,9</b>
Tutelle	20 078	33,0	22 743	35,0	21 340	35,7
Curatelle	7 761	12,7	8 579	13,2	7 283	12,2
<b>Association tutéiaire</b>	<b>20 807</b>	<b>34,2</b>	<b>26 590</b>	<b>40,9</b>	<b>24 275</b>	<b>40,6</b>
Tutelle	7 007	11,5	9 642	14,8	9 390	15,7
Curatelle	13 800	22,7	16 948	26,1	14 885	24,9
<b>MJPM exerçant à titre individuel</b>	<b>10 603</b>	<b>17,4</b>	<b>5 283</b>	<b>8,1</b>	<b>5 359</b>	<b>9,0</b>
Tutelle	4 258	7,0	2 539	3,9	2 474	4,1
Curatelle	6 345	10,4	2 744	4,2	2 885	4,8
<b>Prép.d'établis.soins ou hébergmt</b>	<b>1 659</b>	<b>2,7</b>	<b>1 748</b>	<b>2,7</b>	<b>1 556</b>	<b>2,6</b>
Tutelle	1 088	1,8	1 069	1,6	936	1,6
Curatelle	571	0,9	679	1,0	620	1,0

Source : SDSE RGC

DACS Pôle d'évaluation de la justice civile

Le nombre d'ouvertures de mesures attribuées aux associations est en forte croissance ces dernières années : 34% des mesures ouvertes en 2008 ont été confiées à des associations. Ce nombre est passé à 40% en 2010. Par ailleurs, sur les 59 813 mesures ouvertes en 2010,

les associations ont assuré 14 885 curatelles, ce qui représente 25% de l'ensemble des mesures et 9390 tutelles, soit 15,7% de toutes les mesures<sup>5</sup>.

### *La réforme de la protection juridique des majeurs dans un contexte général de réformes*

**La réforme de la protection juridique des majeurs, entrée en vigueur début 2009, a subi les conséquences d'autres réformes en cours sur le territoire français qui ont complexifié sa mise en application. La réforme de la carte judiciaire, en supprimant certains tribunaux d'instance, a considérablement éloigné certains juges des tutelles et a contribué à la perte de proximité géographique entre les magistrats, les personnes concernées, les familles et les mandataires.**

**La réforme de l'administration déconcentrée** a, quant à elle, introduit un changement d'interlocuteur, notamment avec la création des directions départementales et régionales de la cohésion sociale (DDCS, DRCS) sous l'autorité du Préfet de région. Certains acteurs locaux s'en sont trouvés déstabilisés et n'ont pas pleinement eu la possibilité de s'approprier la réforme. On notera que les services mandataires judiciaires à la protection des majeurs n'ont pas intégré le champ de compétences des nouvelles agences régionales de santé (ARS), créées par la loi HPST du 21 juillet 2009.

## 1.2 Qui sont les personnes protégées en France ?

### *Un manque crucial d'informations sur les personnes protégées*

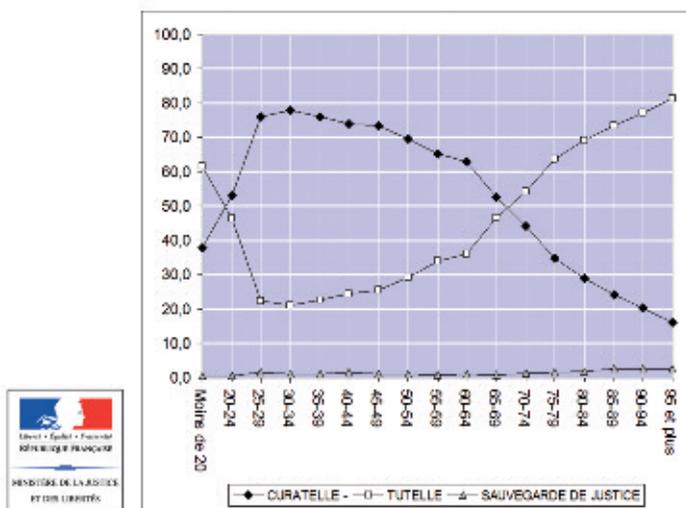
Contrairement aux données quantitatives relatives au nombre global de mesures ou de demandes d'ouvertures de mesures, **très peu de données relatives aux personnes protégées elles-mêmes sont disponibles, notamment en raison de l'absence d'études et de rapports sur le sujet.** Il n'existe actuellement que l'Observatoire national

---

<sup>5</sup> Source SDSE RGC, Assises nationales de la protection juridique des majeurs.

des populations majeurs protégés (ONPMP) mis en place par l'UNAF qui permet une étude longitudinale des personnes accompagnées par les UDAF<sup>6</sup>.

### Répartition des régimes de protection ouverts en 2010 par âge des personnes concernées



Les mesures de tutelle, qui permettent de protéger « par voie de représentation » les personnes hors d'état d'exercer leurs droits par elles-mêmes, concernent en majorité les personnes âgées, notamment à partir de 70 ans, comme en témoigne le graphique ci-dessus. Pour les personnes âgées de 70 à 74 ans, et bénéficiaires d'une mesure de protection, le nombre de tutelles est approximativement équivalent au nombre de curatelles. Ce nombre augmente significativement dans les tranches d'âge supérieures, jusqu'à atteindre 80% des mesures de protection de personnes de plus de 90 ans. A l'inverse,

<sup>6</sup> <http://www.unaf.fr> page Etudes et recherches rubrique Observatoire national des populations «majeurs protégés»

les mesures de curatelle, qui permettent d'assister et de conseiller les personnes, sont beaucoup plus nombreuses lorsqu'il s'agit d'un public moins âgé.

### *L'accompagnement social des personnes vulnérables*

La réforme de la protection juridique des majeurs a mis en place des nouveaux dispositifs d'accompagnement en faveur des personnes ne présentant pas d'altération des facultés personnelles, en écartant ainsi des mesures de protection juridique les personnes concernées par des difficultés d'ordre social comme la prodigalité, l'intempérance ou l'oisiveté. **Elle a donc restreint les types de situations qui justifiaient l'entrée dans une protection juridique, en créant un dispositif spécifique aux personnes bénéficiant de prestations sociales.**

La mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP), mesure administrative et non judiciaire, prend la forme d'un contrat passé entre le Conseil Général et la personne se trouvant en difficulté et suppose l'adhésion de cette dernière. La MASP, à la charge des Conseils Généraux, comporte une aide à la gestion des prestations sociales et un accompagnement social individualisé, réservé uniquement aux bénéficiaires de prestations sociales. « *La principale nouveauté, présentée comme une innovation, c'est la MASP, un principe qui figurait déjà dans de nombreux rapports antérieurs à la réforme. Elle a pour objectif d'apporter un plus, de créer quelque chose de clairement identifié en amont et en aval du dispositif judiciaire.* »

Certes, aucun objectif officiel de réduction du nombre de mesures n'a été défini par la loi, mais il n'en demeure pas moins que **la volonté affichée du législateur reposait sur le transfert d'un certain nombre de tutelles ou de curatelles vers ces nouveaux dispositifs**. Actuellement, les MASP concernent majoritairement des personnes de moins de 45 ans. Les plus de 60 ans ne représentent que 8 % des bénéficiaires de la MASP. Dans les trois

quarts des cas, les personnes bénéficiaires de MASP sont des personnes isolées, majoritairement des femmes, avec ou sans enfants, d'après les informations dont dispose la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS).

Contrairement aux attentes, **le basculement des mesures de protection juridique vers les MASP, ne s'est pas produit**, en raison notamment d'un manque d'appropriation de ces nouveaux dispositifs. En 2009, seules 4 700 MASP ont été mises en œuvre. En 2010, il semblerait que ce nombre soit passé à 10 000. Cela reste loin des objectifs fixés par le législateur. D'autant qu'un nouveau problème se pose : une frange importante de la population demeure exclue de ces dispositifs, notamment les jeunes de moins de 25 ans et les personnes âgées qui perçoivent de petites retraites car ils ne sont pas bénéficiaires de prestations sociales. **Trois ans après son entrée en vigueur, la MAJ est considérée comme un échec** étant donné que le nombre de MAJ ne dépasse pas 1 000 personnes pour la France entière<sup>7</sup>.

### ***Comment garantir un meilleur suivi de la population protégée ?***

Le constat relatif au manque de données est unanime parmi les personnes interrogées, y compris pour les pouvoirs publics. Selon certaines d'entre elles, « *les données disponibles vont jusqu'à se contredire* ». **Face à l'absence de suivi de la population protégée et l'importance de disposer d'outils de projections relatifs à sa croissance, il est nécessaire de créer une instance capable de fournir un certain nombre d'informations sur le sujet**, et ce, au niveau national, à l'image de l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED). Il s'agit de mieux envisager l'avenir de la protection juridique en France, comme l'ont souligné plusieurs personnes auditionnées : « *il faudrait aussi s'intéresser à l'évolution de la population* ». A l'heure actuelle, l'Ile de France met en place un observatoire régional.

---

<sup>7</sup> Source, Rapport de la Cour des Comptes, novembre 2011, p. 54-55

Par ailleurs, **la recherche universitaire doit investir le domaine de la protection des majeurs, ce qui permettrait d'affiner la connaissance de la population.** Recoupant plusieurs champs d'études (sociologique, démographique, économique ou encore juridique), elle est d'autant plus nécessaire que la protection des majeurs est devenue aujourd'hui un véritable enjeu de société qui nous concerne tous.



### Proposition n°1

**Créer un observatoire national de la protection juridique, piloté par l'Etat, notamment à partir des schémas régionaux.**

#### 1.3 Les moyens humains de la Protection Juridique des Majeurs

##### *Des juges des tutelles encore trop peu nombreux*

**Avant la réforme, on dénombrait 80 équivalents temps plein (ETP) de juges des tutelles<sup>8</sup>. La réforme impliquait** initialement, dans les cinq années suivant son entrée en vigueur, **la création de 29,41 ETP de magistrats.**

A côté de cette augmentation d'effectifs avait été envisagée la possibilité d'une aide au contrôle des comptes de gestion par les agents du Trésor public, mais celle-ci, malgré le succès de son expérimentation, a été abandonnée lors du vote de la réforme. Selon la Direction des services judiciaires, 22 emplois de magistrats d'instance ont été créés en 2008, dont 2 Vice-présidents chargés de l'instance et 20 juges d'instance. La Direction des services judiciaires ne précise pas la quote-part de ces postes réellement dévolue à la mise en œuvre

<sup>8</sup> Chiffres cités dans le Rapport n° 212 de M. Henri de RICHEMONT, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 7 février 2007 sur le projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs.

de la réforme. Elle ne donne pas davantage d'indication sur l'impact quantitatif de l'évolution de la carte judiciaire sur lesdits postes.

De manière générale, ce nombre ne peut suffire pour mettre pleinement en application la réforme. Selon des magistrats spécialistes de la matière, **il faudrait, dans l'idéal, créer des postes de magistrat entièrement dédiés à la protection juridique des majeurs, au sein de chaque tribunal d'instance**. Il est indispensable que les moyens alloués à la Justice soient en adéquation avec l'enjeu : la protection des plus vulnérables d'entre nous.

***Une charge importante de travail pour un nombre insuffisant de greffiers en chef***

**La vérification des comptes de gestion appartient aux greffiers en chef, qui peuvent bénéficier de l'appui des greffiers.** Avant la réforme, on comptait 90 postes de greffiers ETP<sup>9</sup>. **Une hausse du recrutement des fonctionnaires**, 51 greffiers et 5 greffiers en chef, en ETP, **avait alors été annoncée**<sup>10</sup>. Pourtant, considérant qu'il existe 350 tribunaux d'instance actuellement, le nombre de greffiers en chef supposé doit être supérieur à 350 environ. L'étude d'impact réalisée par la Direction des Affaires Civiles et du Sceau, prévoyait un « *recentrage et une amélioration qualitative de la charge administrative des greffes* », mais **en réalité les greffiers en chef ne peuvent consacrer qu'une petite partie (environ 1/3) de leur temps aux dossiers de tutelles**. Dans ce domaine, leur charge de travail en matière administrative s'est significativement étendue. La procédure de vérification des comptes annuels de gestion s'est nettement améliorée d'un point de vue qualitatif mais a aussi engendré un accroissement de la charge de travail du greffier en chef : « *Au final, on voit que l'une des principales difficultés de la mise en application de la loi de 2007 est d'évaluer la charge de travail de cette attribution qui nécessiterait une équipe dédiée* ». De plus, les greffiers doivent aussi assurer la charge administrative des nouvelles compétences confiées au juge des tutelles. **L'accent mis sur une meilleure vérification va dans le bon sens, mais cette décision ne s'est pas accompagnée d'attribution de moyens humains**

<sup>9</sup> Chiffres cités dans le Rapport n° 212 de M. Henri de RICHEMONT, remis au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 7 février 2007 sur le projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs.

<sup>10</sup> Ibidem : « Lors de son audition par votre commission des lois le 6 février 2007, le garde des sceaux, ministre de la justice a annoncé le recrutement, en équivalent temps plein travaillé, de 22 juges des tutelles, 7 magistrats du parquet, 51 greffiers et 5 greffiers en chef ».

**supplémentaires.** Par ailleurs, certaines juridictions interrogées ont fait état de vacance de postes de greffiers de l'ordre de 10 à 20 %<sup>11</sup>.

Malgré l'indisponibilité de données chiffrées précises, le nombre de greffiers ne semble pas avoir beaucoup évolué depuis l'entrée en vigueur de la loi, en dépit d'une charge de travail bien plus importante. Dans la mesure où la protection juridique des majeurs est devenue un enjeu de société majeur, concernant un nombre croissant de personnes, il semble nécessaire de réorganiser le système judiciaire en charge de ces dossiers, en garantissant notamment la présence de magistrats spécialisés.



### Proposition n°2

**Organiser la justice de la Protection des Majeurs en s'inspirant du modèle de la justice des Mineurs (Parquet spécialisé, création d'une fonction spécifique de juge des tutelles et dispositif de décision d'urgence).**

#### *Une indispensable coordination entre les acteurs*

De manière générale, plusieurs personnes auditionnées ont également fait état de problèmes de coordination et de partage d'informations apparaissant entre les différents acteurs. **Une amélioration et une fluidification de la transmission d'informations entre tous est essentielle pour permettre une meilleure coordination des actions.**

L'ensemble des services représentés par la CNAPE, la FNAT, l'UNAF et l'Unapei représente 330 000 personnes protégées. Les mandataires individuels représentent 10 % des mandataires judiciaires, accompagnant environ 30 000 personnes. **Les informations**

<sup>11</sup> Compte-rendu du Séminaire DREES « Enjeux sociaux de la réforme de la protection des majeurs » Séance du 27 mai 2011 sur le pilotage et les moyens, p.5.

relatives au nombre moyen de mesures à la charge des mandataires sont actuellement éparées et ne sont pas nécessairement mises à disposition des magistrats. Sur ce point, il apparaît donc indispensable de rendre obligatoire la transmission des indicateurs par les services déconcentrés au magistrat délégué à la protection des majeurs de la Cour d'Appel en particulier. L'instauration d'un tel principe permettrait de garantir davantage de transparence concernant le nombre de mesures confiées aux mandataires afin de connaître leur capacité à exercer des mesures supplémentaires dans les meilleures conditions.

#### 1.4 Les moyens financiers de la Protection Juridique des Majeurs

La loi de 2007 prévoit les conditions de financement de l'activité et le niveau de rémunération des mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Ce niveau de rémunération est indépendant des ressources de la personne protégée. Les textes d'application précisent les modalités de financement des mesures de protection, selon leur mode d'exercice. **En fonction de ses ressources, la personne protégée participe intégralement ou partiellement au coût de la mesure, la collectivité intervenant en subsidiarité.** Le mandataire est ainsi rémunéré par la personne protégée sous forme de prélèvements et par la collectivité (Etat, organismes de Sécurité sociale, Conseil général, etc.), sous la forme de dotation globale pour les services mandataires ou d'un tarif mensuel forfaitaire lorsque le mandataire est une personne physique.

Par ailleurs, dès lors que la mesure est familiale, la mesure n'induit pas de frais pour la personne protégée, mais le juge peut autoriser s'il l'estime nécessaire, un versement d'indemnité au tuteur ou curateur, à la charge de la personne protégée. Rares sont ceux qui considèrent que la dotation globale de financement amène une meilleure visibilité en termes de financement. De manière générale, **ce nouveau système de financement des**

**mesures de protection est considéré comme complexe, peu lisible et source d'insécurité juridique.**

**En 2011, le coût de la protection juridique des majeurs était de 540 millions d'euros pour la collectivité**, contre 384 millions d'euros en 2010. S'il l'on considère qu'un peu moins de 800 000 personnes bénéficiant d'une mesure de protection juridique, **cela représente seulement 650 euros dépensés par an et par personne protégée, sur les fonds publics**. Pour déterminer la part de chaque financeur, la loi du 5 mars 2007 a établi une nouvelle règle prévoyant, en principe, que les frais afférents à la protection d'une personne majeure reviennent au financeur de la prestation sociale la plus élevée dont elle bénéficie.

**Avec la participation financière des personnes protégées qui s'élève à 118 millions d'euros, le coût global de la protection juridique des majeurs représente 658 millions d'euros**. 26% de cette participation reviennent aux mandataires individuels bien qu'ils ne représentent que 5% des tuteurs et curateurs. Plusieurs tranches de prélèvement sont fixées en fonction des ressources (base 2012 avec ressources 2010. Tableau page 26) :

- Première tranche : Les personnes protégées qui ont des ressources inférieures au montant de l'Allocation pour Adulte Handicapé (AAH) ne sont soumises à aucun prélèvement. Ainsi, **38% des personnes protégées accompagnées par les services des associations ne participent pas financièrement à leur mesure de protection**.

- Deuxième tranche : Lorsque les personnes protégées ont des ressources comprises entre l'AAH et le SMIC, le taux de prélèvement est de 7%, soit au maximum 46,35 euros par mois ; 50% des personnes protégées accompagnées par un service sont dans ce cas. **La collectivité participant à hauteur de 650 euros par personne et par an, il est intéressant de**

**constater que la contribution d'une personne protégée gagnant le SMIC est équivalente à celle des pouvoirs publics.**

- Troisième tranche : Lorsque la personne protégée dispose de ressources qui se situent entre un SMIC et 2,5 SMIC (entre 1 343,77 euros et 3 359,42 euros), le taux de prélèvement auquel elle est soumise est de 15%, soit un maximum de 348,70 euros par mois. Seules 12% des personnes accompagnées par les associations sont concernées.

- Quatrième tranche : Lorsque les ressources de la personne protégée se situent entre 2,5 SMIC et 6 SMIC (entre 3 359,42 euros et 8 062,60 euros), le prélèvement effectué atteint au maximum 442,76 euros par mois.

**Modalités de participation des personnes protégées au financement de leur mesure de protection. Exercice 2012 (sur la base des revenus 2010)**

Tranches	Taux de prélèvement	Montant du prélèvement par tranche	Montant de participation mensuel
<b>0 à AAH</b> (0€ à 681,63€)	0%	0 €	0 €
<b>AHH au SMIC</b> (681,63€ à 1 343,77€)	7%	46,35 €	46,35 €
<b>SMIC à 2,5 SMIC</b> (1343,7 € à 3359,42€)	15%	302,35 €	348,70 €
<b>2,5 SMIC à 6 SMIC</b> (3359,42 € à 8062,60€)	2%	94,06 €	442,76 €

80% des personnes bénéficiant d'une protection juridique assurée par un service associatif font état de revenus inférieurs au SMIC. En comparaison, 60% des personnes protégées accompagnées par des mandataires individuels ont des revenus inférieurs au SMIC. **Contrairement aux idées reçues, la majorité des personnes protégées vit dans des situations financières précaires.**

**Par ailleurs, cette participation est calculée à partir d'une assiette de ressources difficile à appréhender et susceptible d'interprétations diverses. Un besoin de simplification apparaît de plus en plus nécessaire** tant à l'égard des professionnels que des personnes protégées. Le contrôle des prélèvements en serait ainsi facilité pour les pouvoirs publics.

On pourrait en conclure que le financement de la protection juridique est en corrélation avec le niveau de revenu des personnes protégées. **Au regard de ces chiffres, on constate que ce sont les personnes aux revenus les plus modestes qui bénéficient le plus de mesures de protection**, ce qui explique que la collectivité qui intervient, par principe en subsidiarité, finance en réalité la partie la plus importante.



### Proposition n°3

**Prendre en compte le revenu fiscal de référence pour déterminer le niveau de participation de la personne au financement de sa protection.**

Plusieurs responsables auditionnés ont également fait état **d'un manque clair d'articulation entre les financeurs, qui pourtant garantirait un meilleur fonctionnement du système de financement.** « *La clé du succès, c'est la mise en place d'un dialogue de gestion avec les autorités de tarification* » a ainsi déclaré un responsable de l'administration centrale. L'un des principaux enjeux mis en avant concerne le contrôle des mandataires judiciaires percevant des financements publics : « *la multiplicité des financeurs et le manque de concertation entre eux est un véritable problème* ». Les financeurs devraient s'entendre sur le principe de contrôle, en définissant mieux les périmètres de contrôle de chacun. **L'Etat devrait ainsi se focaliser sur l'activité des mandataires en elle-même alors que les autres financeurs sembleraient plutôt avoir vocation à se concentrer sur des éléments de comptabilité et des éléments financiers.**

De plus, **il est nécessaire de recentrer le rôle du mandataire dans sa mission première : la protection.** Or, le fait qu'il perçoive directement les prélèvements effectués sur le compte des personnes protégées pour que celles-ci prennent en charge le coût de leur mesure, peut avoir tendance à dénaturer la relation entre le mandataire et la personne protégée. Il est en effet très compliqué d'établir une relation de confiance et saine entre une personne protégée et le mandataire judiciaire si c'est ce dernier qui effectue le recouvrement. Il devrait l'être par un tiers. Ainsi, **la protection juridique étant reconnue comme « un service d'intérêt général », on peut penser que le Trésor Public pourrait jouer un rôle,** d'autant que l'administration centrale reconnaît avoir « *conscience qu'il y a un problème de recouvrement* ».



#### Proposition n°4

**Prélever la participation financière des personnes protégées par un tiers (Trésor public) et non par le mandataire judiciaire.**

**Le financement public des services prend la forme de dotations globales versées à l'issue de la procédure budgétaire contradictoire qui permet d'apprécier précisément l'activité et les besoins des services et d'allouer les crédits de façon équitable sur tout le territoire.** L'utilisation d'indicateurs permet de calibrer les dotations en fonction des prestations délivrées. Cette procédure a été instituée notamment afin de réduire les écarts de financement entre les différents services. Il est pourtant particulièrement regrettable de constater que **ces prestations ne sont délivrées qu'en fonction d'indicateurs quantitatifs, et non à l'aide d'indicateurs qualitatifs** qui permettraient de valoriser la qualité du service rendu. **La création de tels indicateurs garantirait la prise en compte de tous les aspects essentiels au bon déroulement d'une mesure** : participation de la personne protégée à sa mesure, circulation de l'information, organisation interne du service, etc. sur le modèle de ce qui a pu être déjà mis en place par certains services dans le cadre de l'évaluation interne à laquelle ils sont régulièrement soumis.



### Proposition n°5

**Mettre en place des indicateurs communs à la profession comprenant des indicateurs qualitatifs d'activité.**

L'avenir de la protection juridique des majeurs passera ainsi bien évidemment par son financement. Cette problématique pourrait très bien s'intégrer dans le grand chantier de la dépendance, qui comprendrait un volet « protection des personnes ».

## 2 REGARDS PORTÉS SUR LA RÉFORME : PREMIER BILAN GLOBAL

Certes, les principes fixés par la loi ne sont pas remis en cause, mais l'ensemble des acteurs auditionnés s'accorde sur le fait que **sa mise en œuvre n'a pas été pleinement effective et que certains dysfonctionnements subsistent.**

### 2.1 L'unanimité sur les principes...

**La réforme de la protection juridique des majeurs est apparue nécessaire dès lors que le constat du vieillissement croissant de la population française a été établi et qu'il a été démontré qu'inéluctablement le coût de la protection des majeurs allait s'amplifier pour la collectivité.** Ce constat a été alimenté à la fois par un nombre croissant de demandes d'ouverture de régimes de protection, notamment à partir des années 90, avec une augmentation de 44% en six ans, et par une évolution du contexte économique conduisant à des politiques publiques rythmées par des restrictions budgétaires. La loi du 3 janvier 1968 a donc vu, en près de 40 ans, son champ d'action profondément bouleversé et il est unanimement apparu nécessaire de la réformer.

Dès juillet 1998, le rapport des inspections générales des finances, des affaires sociales et des services judiciaires, suivi en mai 2000 du rapport de Jean Favard, confirme la nécessité de revoir la loi de 1968 devenue inadaptée aux bouleversements socio-économiques survenus en quarante ans. Le constat est sans appel : des personnes dont les facultés ne sont pas altérées, se voient privées de l'exercice de leurs droits sans que pour autant les problèmes sociaux qu'elles rencontrent soient réglés, le tout pour un coût toujours croissant à la charge de la collectivité publique.

**Une recommandation du Conseil de l'Europe propose, en 1999, certaines dispositions à prendre sur la situation des personnes protégées<sup>12</sup>,** notant que « *les changements démographiques et médicaux ont entraîné l'augmentation du nombre de personnes qui, bien que majeures, sont incapables de protéger leurs intérêts en raison d'une altération ou d'une insuffisance de leurs facultés personnelles* » et reconnaissant que « *les changements sociaux ont entraîné une modification des dispositions législatives en vue d'assurer la protection de ces majeurs vulnérables* ». Le Conseil de l'Europe s'était alors fixé pour objectif d'harmoniser les législations des Etats membres dans ce domaine et de les inciter à prendre des dispositions, tout en conservant impérativement le principe de respect des droits de l'Homme et en mettant au centre la dignité des personnes.

L'approche européenne révèle l'aspect consensuel qui a motivé la loi du 5 mars 2007 relative à la protection juridique des majeurs. Certains grands principes s'affirment au travers de cette réforme, qui fait « *prévaloir une nouvelle approche du droit des personnes* ». Il s'agissait de mettre en place de nouveaux mécanismes et de nouvelles procédures, en rendant effectif un certain nombre de principes. La majorité d'entre eux était déjà existante dans la jurisprudence. On ne peut donc pas parler d'un revirement complet. D'après les praticiens, l'objectif de la réforme est de gérer « *certaines débordements constatés auparavant* ». Ainsi, la réforme est rarement perçue comme « *un bouleversement* » mais plutôt comme une loi permettant de grandes avancées. Elle donne à la protection une dimension plus adaptée au besoin de reconnaissance des personnes protégées elles-mêmes. Pour certains, elle va jusqu'à représenter une véritable « *innovation, voire une révolution* » dans la mesure où elle prend davantage en compte la personne et où elle « *fait le lien avec d'autres textes déjà existants* ».

---

<sup>12</sup> Source, Textes de la Recommandation N°R(99)4 du Comité des Ministres aux Etats Membres sur les principes concernant la protection juridique des majeurs incapables et de son exposé des motifs.

**La notion de « protection de la personne » et l'autonomie de la personne protégée sont parmi les grandes nouveautés unanimement appréciées de la réforme, avec en premier lieu le fait que les mesures doivent être désormais considérées comme nécessaires.** Le juge doit non seulement constater l'altération des facultés mentales ou corporelles mais aussi s'assurer que celle-ci empêche l'expression de sa volonté. La mesure de protection doit également être subsidiaire à toute autre solution d'assistance ou d'accompagnement<sup>13</sup>. Elle doit être limitée dans le temps et proportionnelle, ce qui induit sa révision à échéance.

Par ailleurs, **la loi du 5 mars 2007 cherche à harmoniser les conditions d'exercice des mandataires et à professionnaliser leur action**, en proposant notamment, une obligation de formation destinée à améliorer la qualité des prestations et des services rendus. La loi s'attache aussi, dans un souci de qualité, à encadrer et contrôler davantage l'exercice des mandataires. « Le majeur est le grand bénéficiaire de cette loi » dans la mesure où ses libertés individuelles sont considérablement étendues.

Néanmoins, compte-tenu des évolutions sociologiques et sociétales et **dans un contexte de fin de législature, la loi de 2007 relative à la protection des majeurs a été adoptée dans la précipitation**. Le consensus a eu lieu rapidement sur les principes élémentaires de respect des personnes et de leur bien-être, mais certains aspects ont été occultés, empêchant d'apprécier entièrement les points positifs de la réforme.

## 2.2 ...mais une ambition qui doit faire face aux impératifs budgétaires

Cette réforme est perçue comme très positive de manière unanime, mais chacun semble s'accorder sur le fait que **sa mise en application fait apparaître un nombre croissant de faiblesses**. Les professionnels de la Justice décrivent une « *très grande et belle réforme qui avait pour vocation de modifier les mentalités* » dans le domaine des personnes protégées.

---

<sup>13</sup> Source, Rapport Final du groupe de travail interministériel sur le dispositif de protection des majeurs (Avril - 2000).

Or, ceux-ci, comme beaucoup de praticiens, ont la sensation que des difficultés mineures dues à la nouvelle loi ont pris une proportion démesurée, conduisant à des échecs : « *l'application de la loi ne peut pas être qualifiée avec certitude de succès* », « *le vrai problème de cette loi est la lourdeur de son application* » ont ainsi déclaré plusieurs spécialistes du sujet. **Chacun déplore un manque de moyens à la fois pour les services mandataires judiciaires et pour la Justice, qui freinent l'aboutissement des objectifs fixés par la loi de 2007** : « *il faut mettre plus de moyens, pour mieux considérer les personnes* ».

Il est impératif que cette loi ambitieuse dans son contenu ait également un contenu pouvant être décliné sur le terrain par tous les professionnels. Dans le Code Civil, la préservation de l'autonomie de la personne se concrétise par le principe de l'information par le tuteur ou le curateur de la personne protégée sur sa situation personnelle et la gestion de ses biens ainsi que la recherche de son consentement ou de son adhésion. Mais surtout la participation à la conception et à la mise en œuvre de son projet d'accompagnement, tel que prévu dans le Code de l'Action Social et des Familles, par l'article L 311-3, doit trouver une réelle application pour toutes les personnes protégées.

Il serait dommageable pour les personnes protégées ainsi que pour les mandataires professionnels que cette loi ne reste qu'au stade de l'affichage de grands principes, faute d'adaptation et de mise en cohérence entre les objectifs du législateur et les moyens alloués aux services pour les atteindre. Dans cet esprit, un responsable de service mandataire soulève « la nécessité d'adapter les moyens des services aux objectifs de la loi ».

De surcroît, **le renouvellement des mesures est l'une des principales zones d'ombre de la mise en application de la réforme de 2007 et ce, en raison d'une insuffisance notable de moyens**. Il est majoritairement jugé inefficace par les professionnels du secteur. Selon certains professionnels de justice, l'opération de révision des mesures de 2009 s'est révélée « illusoire », en raison du « *manque de moyens humains et matériels des tribunaux* ».

*d'instance* ». Les outils informatiques sur lesquels s'appuient les greffiers en chef sont obsolètes et ne permettent pas d'identifier les dossiers à renouveler. **Le contrôle des comptes qui n'est pas effectué de façon systématique et ne porte pas sur les aspects qualitatifs de la mesure est généralement cité comme l'un des aspects qui fait le plus défaut à la réforme**, et qui résulte le plus souvent d'un manque de moyens des tribunaux d'instance, pour qui *« la charge de travail s'est considérablement alourdie »*.

La réforme de la protection juridique des majeurs a aussi été lourde de conséquences pour la majorité des services, notamment en raison de l'absence de dotations suffisantes : *« les moyens mis à notre disposition ne sont pas toujours en adéquation avec les besoins sur le terrain »*. A titre d'exemple, tous les personnels tenus de suivre une formation dans des délais restreints n'ont pas été remplacés dans des services qui se sont retrouvés en manque d'effectifs, au point d'essouffler les équipes. Pour d'autres responsables de service, le fait que la réforme n'ait pas été financée correctement est sa *« plus grande faille »*.

**En raison de cette absence de moyens et des enjeux d'application qui en découlent, il serait utile d'avoir une meilleure visibilité de la réforme, quelques années après son entrée en vigueur.** A cet égard, il est souhaitable d'envisager la mise en place d'une mission parlementaire d'évaluation de la réforme de 2007.



### Proposition n°6

**Mener une mission parlementaire d'évaluation sur l'application de la réforme de 2007 sur la Protection Juridique des Majeurs.**

### 3 L'APPARITION D'UN SYSTÈME DE PROTECTION JURIDIQUE « À DEUX VITESSES » : DES INÉGALITÉS AU CŒUR D'UN ENJEU DE SOCIÉTÉ

En 2007, le législateur a élaboré une loi conforme aux principes de la République en garantissant l'égalité des droits entre personnes protégées elles-mêmes. Il reconnaît aussi pour certaines d'entre elles des garanties au titre de leur situation d'usagers d'un service médico-social<sup>14</sup>. Ceci suppose une égalité en matière de prise en charge individuelle, la confidentialité des données, le droit à une vie familiale, l'accès à l'information, la participation au projet d'accompagnement, etc. de manière à ce que la personne soit placée au cœur du dispositif de protection, quel que soit le statut de son mandataire et quelles que soient ses ressources. A ce titre, la loi prévoit une harmonisation du statut de mandataire, par le biais entre autres de la formation, en garantissant la création d'une seule et unique profession. **L'application de la réforme doit en toute logique garantir à tous les majeurs les mêmes droits prévus par le Code de l'Action Sociale et des Familles : « le droit des personnes est un enjeu de société qui doit être abordé avant tout par son aspect qualitatif ».** Pourtant, **plusieurs enjeux, bien souvent relatifs aux niveaux de revenus et de ressources des personnes protégées, viennent poser la question d'une véritable égalité des usagers.**

#### *Les obligations des mandataires en matière de droit des usagers*

**En matière de droits des usagers, le statut du mandataire induit une différence de traitement, ce que déplore régulièrement les professionnels.** Selon la loi de 2007, la personne protégée doit recevoir obligatoirement, quel que soit son mandataire judiciaire, une notice d'information et la charte des droits de la personne protégée. Ce sont les seules règles communes à tous les mandataires. La loi applique aux seuls services mandataires judiciaires devenus des services médico-sociaux des obligations spécifiques (procédure d'autorisation, évaluations internes et externes, mise en œuvre d'outils, livret d'accueil, document individuel de protection des majeurs (DIPM)).

<sup>14</sup> Loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Le DIPM, outil réalisé avec la personne et/ou l'un de ses proches, renseigne sur les objectifs de la mesure de protection, les domaines d'intervention et les modalités d'accueil et d'échanges entre la personne et le service. Il précise également les conditions de sa participation au financement de sa mesure.

**Il est regrettable que le document individuel de protection des majeurs ne soit pas obligatoire pour les mandataires judiciaires exerçant à titre individuel, alors qu'il permet de garantir la bonne participation de la personne à son projet d'accompagnement.** Ces derniers, s'ils le souhaitent, peuvent élaborer un DIPM pour les personnes qu'ils accompagnent. Cet outil, pourtant, améliore le respect des droits de l'utilisateur. Concernant la participation et l'expression des usagers, l'enquête de satisfaction ou l'organisation de groupes d'expression permettent, dans la mesure du possible, de prendre en compte leur avis, afin d'améliorer le service rendu. Là encore, ce sont des outils, instaurés par la loi de 2002, qui ne sont pas imposés aux mandataires exerçant à titre privé. Comme l'illustrent ces différents exemples, certains praticiens reconnaissent que « *les privés sont très indépendants et que le système de fonctionnement est très différent* ».



### Proposition n°7

**Garantir à toutes les personnes protégées les mêmes droits prévus par le Code de l'Action Sociale et des Familles, notamment en prévoyant, par décret, pour tous les mandataires, quel que soit leur statut, de répondre aux mêmes obligations d'information et de participation des personnes protégées à l'exercice de leur mesure.**

**Les professionnels et les familles regrettent en effet les différences de pratiques et de méthodes de travail entre les mandataires privés et les services associatifs, qui conduisent souvent à des écarts de traitement entre personnes protégées.** Ces inégalités dépendent trop souvent du niveau de vie et des ressources des personnes concernées : « *C'est très clair, qu'il existe une tutelle des riches avec les MJPM et une tutelle des pauvres avec les associations.* » La situation devrait indubitablement évoluer, et les mandataires devraient, en toute logique, se soumettre aux mêmes obligations, puisque « *l'unité de la profession est un objectif fondamental à atteindre* ».

### ***Le certificat médical circonstancié, un enjeu financier***

**Le certificat médical circonstancié, rendu obligatoire par la loi de 2007 pour attester de la nécessité de protection d'une personne, est considéré comme une avancée majeure du dispositif.** De manière générale, son principe n'est pas remis en cause. Le coût de 160 euros maximum peut aisément se justifier par « *le temps que le médecin doit passer pour diagnostiquer l'altération des facultés de la personne, notamment pour certains cas compliqués* ». Lorsque les personnes protégées sont dans l'impossibilité d'assumer ce coût, elles ont tendance à refuser de se faire examiner, ce qui induit l'impossibilité de prononcer une mesure de protection.

**En cas d'absence d'avis du médecin, il est regrettable de constater que le juge n'a pas la possibilité d'émettre un avis, même s'il dispose de pièces justificatives suffisantes** (enquête auprès du voisinage, communication du dossier médical entre médecins...). En conséquence, un certain nombre de personnes présentant des altérations mentales ou physiques, mais dans l'impossibilité de régler le montant du certificat médical circonstancié, se retrouve, soit privé de protection, soit dirigé vers une mesure d'accompagnement social (MASP) qui ne correspond pas à leur situation.

Face à ce constat, **un remboursement des frais induits par l'examen du médecin habilité est souhaitable**. Bien souvent, cette somme élevée devient un moyen de limiter le nombre de mesures, en excluant davantage encore les personnes démunies.



### Proposition n°8

**Instaurer une prise en charge du coût du certificat médical circonstancié : frais de justice, prestation de compensation du handicap, financement spécifique au niveau départemental, remboursement par la Sécurité sociale...**

#### *L'absence de subsidiarité pour l'indemnité complémentaire allouée à titre exceptionnel*

Le décret du 12 novembre 2010 fixe un barème national de l'indemnité complémentaire financée par les personnes protégées et allouée à titre exceptionnel au mandataire, pour toute diligence entraînant « *une charge de travail exceptionnelle et pour laquelle les sommes perçues (...) sont manifestement insuffisantes* ». **Il est regrettable de constater que la loi ne prévoit pas de financement public subsidiaire des indemnités complémentaires, ce qui induit le risque que les personnes protégées ne disposant pas de moyens suffisants, ne puissent bénéficier d'une mesure de protection complète**. De plus, les mandataires judiciaires eux-mêmes, privés de l'indemnité complémentaire, ne disposent pas nécessairement des moyens d'accomplir des diligences particulièrement longues qui s'avèrent pourtant essentielles à l'exercice de la mesure.



## Proposition n°9

### Etendre le principe de subsidiarité à l'indemnité complémentaire (financement à la charge de la personne protégée et subsidiairement à la charge de l'Etat).

C'est la raison pour laquelle il est proposé d'assurer l'égalité des personnes protégées, en étendant le principe de subsidiarité à l'indemnité complémentaire, qui serait alors subsidiairement à la charge de l'Etat.

#### *Le désengagement du service public en matière de contrôle des comptes*

**Un décret paru le 8 novembre 2011 permet aux greffiers en chef de se faire assister d'un huissier dans l'exercice de leur mission de vérification des comptes annuels des personnes protégées, à leurs frais exclusifs, quand « celles-ci en ont les moyens ».** La solution des huissiers permettait de répondre à l'urgence de la situation. Après trois ans d'entrée en vigueur de la loi, le constat est en effet sans appel : les vérifications des comptes de gestion ne sont pas automatiquement faites et il convient de trouver au plus vite une solution, d'autant qu'il existe une pénurie de greffiers en chef, dont les tâches se sont multipliées. Ce constat met clairement en jeu la responsabilité de l'Etat. Ainsi, en tant qu'interlocuteurs réguliers des tribunaux d'instance et seuls volontaires parmi les autres professions réglementées à vouloir assurer ce rôle, les huissiers ont été désignés pour épauler les greffiers en chef dans cette mission.

De manière globale, les magistrats expriment un sentiment d'inefficience de ce décret, qu'ils jugent avant tout « cosmétique », dans la mesure où la rémunération offerte aux huissiers n'est probablement pas assez attractive. Mais surtout **il est nécessaire de réaffirmer que le**

**contrôle des comptes ne doit pas être externalisé, dès lors qu'il s'agit d'une mission relevant du service public** : « *c'est une prérogative régalienne* ». Il aurait probablement mieux valu généraliser l'expérimentation du contrôle des comptes par le Trésor Public, afin de laisser la protection juridique des majeurs entre les mains de l'Etat. Face à cet enjeu de taille, les magistrats posent plus ouvertement la question de la faisabilité du contrôle pour se réinterroger sur la teneur de celui-ci et sur les aspects qu'il devrait intégrer.



### Proposition n°10

**Garantir le rôle de l'Etat en matière de contrôle des comptes de gestion, mission qui doit rester une prérogative régalienne, notamment en généralisant l'expérimentation du contrôle des comptes par le Trésor Public.**



## CHAPITRE 2

# NOS PROPOSITIONS POUR LEVER LES OBSTACLES A LA PLEINE EFFECTIVITE DE LA REFORME

Si les principes font l'unanimité, la réforme de la protection juridique des majeurs a omis certains aspects essentiels. Elle souffre aussi d'un manque d'appropriation de la part de certains acteurs et d'une volonté de déjudiciarisation de la protection juridique. Enfin, plusieurs points techniques doivent être améliorés pour que la réforme puisse être pleinement appliquée.

### **1 UN DISPOSITIF QUI NE VA PAS AU BOUT DE SA FINALITÉ : LES OUBLIÉS DE LA RÉFORME**

Trois ans après son entrée en vigueur, l'ambitieuse réforme de la protection juridique des majeurs suscite quelques réserves. Les premiers bilans sont mitigés et cette loi ne pourra apporter entière satisfaction que lorsque certains freins à sa pleine effectivité seront levés.

#### *Des situations d'urgence peu prises en compte*

**Le dispositif de protection des personnes vulnérables instauré par la loi de 2007 semble ne pas avoir tenu compte de certains cas de figure relativement courants. De fait, il délaisse aujourd'hui des personnes dont l'urgence de la situation nécessiterait l'existence d'une procédure rapide et adaptée** répondant efficacement à leurs besoins. En règle générale, les délais de réponse des juges sont assez longs et prennent plusieurs mois. La suppression de la saisine d'office du juge des tutelles et l'instauration du recours au Parquet a pu donner l'impression que « *le législateur a voulu réduire de manière artificielle le nombre de mesures en complexifiant la procédure d'ouverture de protection juridique* ». Aujourd'hui, un nombre

important de situations se dégrade prématurément en raison de mesures qui ne sont plus prononcées suffisamment tôt. La suppression de la saisine d'office ne semble pas avoir engendré une baisse du nombre de mesures. Ce constat prouve qu'il n'y avait que très peu d'auto-saisines inutiles, contrairement aux suppositions faites sur le sujet. Certains juristes n'hésitent pas à reconnaître la responsabilité de projections erronées : « *On est allé trop loin à cause des chiffres qui n'étaient même pas justes* ». Cette décision a davantage « *alourdi la charge du parquet et rallongé les délais d'ouverture* ».

**Dans le cas où une personne vulnérable refuse de voir un médecin ou n'est pas capable de supporter les frais induits par le certificat médical circonstancié, il aurait été souhaitable de conserver la saisine d'office du juge à titre exceptionnel.** Il en est de même pour les personnes en grande difficulté et isolées, qui restent souvent à l'écart, faute de tierce personne disponible dans son entourage pour exercer une saisine. La majorité des spécialistes s'accordent à penser que « *limiter le nombre de saisines est envisageable à condition de permettre aux personnes en grande difficulté d'accéder à la protection* ». Dans ce type de situations, « *on assiste à un déni de protection* » selon des juristes spécialisés. Il est essentiel que chaque personne puisse accéder à une procédure qui permettra d'évaluer si elle a besoin ou non de bénéficier d'une protection. La cessation de plein droit de la protection peut aussi engendrer des problèmes, sachant que certaines personnes seront privées de protection en raison du non renouvellement des mesures dans les délais : « *Il existe des personnes qui demandent une poursuite de la mesure de protection alors que le juge les pousse vers une sortie de la mesure.* ».



### Proposition n°11

**Permettre au juge des tutelles, dans les situations d'urgence, de s'autosaisir et de prononcer une mesure de protection provisoire de type sauvegarde, par une décision spécialement motivée, ne pouvant excéder trois mois.**

Afin de répondre spécifiquement à la problématique du délai de réponse du juge des tutelles, fixé à trois mois, plusieurs spécialistes ont évoqué la possibilité de rendre son accord implicite, de manière à faciliter la prise de décision, en particulier lorsqu'il s'agit de demandes relatives à des actes de disposition dont l'urgence est prouvée. **A l'heure actuelle, le fait que le magistrat ne réponde pas dans les trois mois ne donne lieu à aucune sanction. Or cette absence de décision peut pourtant être dommageable pour la personne protégée.** Il peut, par exemple, s'agir de demandes d'autorisation pour certains actes médicaux : lorsque la décision est susceptible de porter gravement atteinte à l'intégrité corporelle du majeur, l'autorisation du juge des tutelles est requise. Ce qui implique que pour chaque intervention chirurgicale, y compris des actes de chirurgie dentaire, le médecin de la personne protégée peut attendre plusieurs mois avant de pouvoir intervenir. Il en est de même pour la résiliation d'un bail d'habitation, un acte de disposition qui doit être préalablement autorisé par le juge et signifie la poursuite du paiement du loyer mensuel durant la totalité du temps d'attente.



### Proposition n°12

**Rendre implicite l'accord du juge dans les décisions d'urgence, au-delà d'un certain délai.**

#### *Le manque de soutien aux familles*

**La réforme de la protection juridique des majeurs réaffirme le principe de la primauté familiale et appelle à accompagner les membres de la famille susceptibles d'être nommés tuteur pour l'un de leurs proches.** Ce principe a été posé par l'article L.215-4 du Code de l'Action Sociale et des Familles, complété par le décret du 30 décembre 2008 relatif à

l'information et au soutien des personnes appelées à exercer ou exerçant une mesure de protection juridique des majeurs. Depuis janvier 2009, le juge a également la possibilité de désigner plusieurs tuteurs ou curateurs chargés d'exercer en commun la mesure de protection. Seul l'aspect budgétaire n'a pas été abordé dans les textes.

**Après trois ans de mise en application de la loi, le constat est sans appel sur l'absence de soutien aux tuteurs familiaux**, y compris du côté du Ministère des Affaires sociales qui affirme percevoir une « *contradiction entre ce qu'a exprimé le législateur et la réalité de la place de la famille dans le processus.* ». **Les services ne disposent pas de budget spécifique pour mettre en place des dispositifs d'aide aux tuteurs familiaux.** Effectivement, des systèmes ont été développés ces dernières années mais de l'avis général, ceux-ci restent aléatoires, l'aide aux familles dépendant le plus souvent d'initiatives locales mises en œuvre par les associations dans le cadre d'une démarche interfédérative. Cette carence en matière d'aide et d'appui aux tuteurs familiaux conduit les familles à renoncer à exercer elles-mêmes la mesure. **Ainsi, l'engagement des familles auprès des personnes protégées doit être encouragé de manière prioritaire par un effort budgétaire de l'Etat, qui a tout intérêt à favoriser une croissance du nombre de tuteurs familiaux** et une baisse du nombre de mandataires professionnels.



### Proposition n°13

**Financer de manière spécifique et pérenne le dispositif d'information et de soutien aux tuteurs familiaux (ISTF) sur l'ensemble du territoire français.**

### **Les limites du dispositif d'accompagnement social et budgétaire**

La loi recentre les mesures judiciaires de protection des majeurs sur les cas d'altération des facultés personnelles, sous réserve de la délivrance du certificat médical circonstancié. Pour les cas plus particuliers de prodigalité, oisiveté et intempérance, elle a mis en place un **dispositif d'accompagnement social et budgétaire, géré par les départements. Il est spécifique aux personnes qui bénéficient de prestations sociales mais dont la santé ou la sécurité est menacée ou compromise du fait des difficultés qu'elles éprouvent à les gérer.** Ce principe est unanimement remis en cause : « *C'est aberrant de voir que les nouveaux dispositifs MAJ et MASP se limitent aux personnes bénéficiant de prestations sociales.* »

Selon une étude des services de la Direction Générale de la Cohésion Sociale, « *les entrées dans la MASP sont principalement motivées par des impayés de loyer et de charges locatives, dans les trois quarts des cas* ». Dans les autres cas, les entrées sont liées à des problèmes de santé. Ce dispositif concerne essentiellement des bénéficiaires du RSA (42 %), de l'AAH (24 %), de prestations familiales (12 %) et de l'allocation logement (9 %). Même si certains professionnels reconnaissent que la MASP est une très bonne mesure en termes de logement et de santé, ils concèdent que ce dispositif comporte une faille majeure : **une frange importante de la population ne bénéficiant pas de prestations sociales se retrouve exclue de ces dispositifs.**



#### **Proposition n°14**

**Etendre la Mesure d'Accompagnement Social Personnalisé (MASP) et la Mesure d'Accompagnement Judiciaire (MAJ) à toutes les ressources, au-delà des prestations sociales.**

En effet, de nombreuses personnes ne disposant que de revenus du travail et présentant pourtant des fragilités, ne peuvent y entrer comme les personnes âgées disposant de faibles retraites, les travailleurs à faibles revenus, les jeunes surendettés en premier emploi et, de façon générale, les personnes disposant de peu de ressources. Cette limite peut ainsi conduire la réforme à exclure de tous les dispositifs des personnes en situations vulnérables : « *La mesure d'accompagnement judiciaire, pièce maîtresse de l'allègement des mesures judiciaires, sera un échec faute de pouvoir porter sur autre chose que les prestations sociales* ».

## 2 LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS : DES DISPOSITIFS TROP SOUVENT MÉCONNUS

**La réforme de la protection des majeurs a instauré ou réaffirmé la place de nombreux intervenants, devenus essentiels pour le bon fonctionnement des mesures de protection.** Paradoxalement, les personnes auditionnées dressent un constat sans appel sur la méconnaissance de la protection juridique par un bon nombre d'acteurs clés. A titre d'exemple, lorsque le médecin, l'avocat, ou encore le banquier de la personne protégée n'a pas véritablement connaissance des possibilités offertes par la loi de 2007, l'entier déroulement de la mesure de protection est remis en cause. Un spécialiste auditionné confie ainsi que la réforme « *qui est très positive dans son ensemble, fait état d'un tissu compliqué à comprendre pour les professionnels et à plus forte raison, pour les usagers et les familles* ».

### ***Un manque général de culture en matière de protection juridique***

**Depuis l'entrée en vigueur de la loi, un grand nombre d'acteurs semble ne pas s'être encore bien approprié les nouveaux dispositifs de protection juridique**, y compris certains Parquets dont le rôle a pourtant été consacré par la réforme. Non seulement ils sont à l'origine de

l'habilitation des médecins qui délivrent le certificat médical circonstancié, mais ils sont désormais les seuls à recevoir les signalements envoyés par les services sociaux, les établissements de soins ou médico-sociaux ou les familles. Outre ces deux fonctions principales, ils assurent la surveillance générale des mesures de protection et contribuent à la décision d'agrément des mandataires judiciaires. Pourtant, en raison des nombreuses tâches qui leur sont confiées, les magistrats du Parquet n'ont semble-t-il pas encore bien intégré les nouvelles dispositions relatives à la protection juridique des majeurs. Selon certains témoignages reçus, ils ont même tendance à renvoyer plus facilement des personnes en situation de vulnérabilité vers un dispositif d'accompagnement social géré par les départements, plutôt que de lancer une procédure de protection juridique.

De la même manière, **les personnes auditionnées ont fait état de plusieurs acteurs ou partenaires, notamment les banques et les médecins, qui malgré leur rôle majeur dans la procédure, n'ont pas développé les connaissances suffisantes en matière de protection juridique.** Ainsi, les partenaires bancaires, qui hébergent entre autres les comptes des personnes protégées, ont fait certes évoluer leurs pratiques, mais restent dans l'ensemble « frileux » : ils continuent d'encourager la thésaurisation, y compris lorsque la personne protégée est dans la capacité d'utiliser ses ressources, alors que cela ne correspond pas aux textes. Les avocats ne sont pas non plus sensibilisés sur la protection des majeurs alors que l'on tend progressivement vers un rôle croissant de ces professionnels auprès des personnes protégées ou de leurs familles.

### ***Le rôle croissant du corps médical***

**Depuis la loi du 5 mars 2007, le juge des tutelles ne peut prononcer l'ouverture d'une mesure de protection que si l'altération des facultés mentales a été constatée par un certificat d'un médecin habilité,** c'est-à-dire inscrit sur une liste officielle comprenant les médecins autorisés à délivrer le certificat médical circonstancié. Elle est établie chaque année par le procureur de la République et tenue à la disposition des requérants dans chaque greffe

de tribunal d'instance. Le Parquet dispose désormais du pouvoir exclusif de dresser la liste des médecins sans avoir à consulter le préfet. A l'origine, cette liste était composée d'une majorité de psychiatres auxquels les procureurs demandaient souvent de bonnes connaissances juridiques. Aujourd'hui, elle s'ouvre à d'autres médecins qui n'ont pas toujours d'expérience en la matière et qui reconnaissent eux-mêmes être très mal informés et peu sensibilisés sur les dispositifs de protection juridique des majeurs, bien que les certificats qu'ils établissent soient à l'origine des décisions prises par le juge. Une majorité des personnes auditionnées a ainsi appelé **au développement de formations dédiées aux médecins** : « *Il faut une formation sur les aspects juridiques pour les médecins inscrits sur la liste, qui souvent ne connaissent pas les dispositifs de protection juridique.* » Un spécialiste exerçant régulièrement la fonction de formateur pour des professionnels du corps médical rapporte ainsi que ses « *formations remportent un grand succès car les médecins n'ont aucune connaissance en la matière* », constatant plus généralement « *une grande ignorance du corps soignant* ». Par exemple, la différence entre tutelle et curatelle n'est souvent pas maîtrisée par le corps médical, pourtant aux côtés des personnes protégées tous les jours.



### Proposition n°15

**Rendre obligatoire la formation des médecins inscrits sur la liste départementale et sensibiliser l'ensemble des partenaires concernés par le sujet.**

Aujourd'hui, même si la situation reste contrastée selon les départements et les juridictions, **la société française fait face à un problème de démographie médicale important qui se répercute indubitablement sur le dispositif de protection juridique des majeurs**. Le nombre décroissant de psychiatres a conduit les procureurs de la République à revoir leurs exigences

en matière d'inscription sur la liste des médecins habilités, d'autant que les jeunes psychiatres ne trouvent généralement pas la fonction de médecin habilité à la protection juridique suffisamment rémunératrice. La majorité des spécialistes déplore ce manque d'exigences. Dans ce contexte, **il paraît nécessaire de donner aux procureurs davantage d'indications sur les critères leur permettant d'inscrire les médecins sur la liste** afin qu'ils limitent la possibilité de figurer sur cette liste aux seuls médecins capables de prendre en compte l'aspect psychologique du patient et d'appréhender l'état de sa santé. Les médecins doivent aussi manifester un intérêt tout particulier aux personnes protégées et témoigner de bonnes connaissances juridiques. Dans la mesure où les procureurs ont aussi été amenés à ouvrir la liste à d'autres spécialistes, notamment aux gériatres, on peut souhaiter qu'ils poursuivent sa diversification, en y intégrant en particulier des neurologues, des médecins des Maisons départementales des personnes handicapées et des médecins de ville, à condition qu'ils ne soient pas médecins traitants en lien avec la famille de la personne protégée. La mise en place de critères communs à tous les Parquets de France permettrait de garantir une habilitation uniforme de ces médecins.

### 3 UNE VOLONTÉ DE « DÉJUDICIARISATION » DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS : LE MANDAT DE PROTECTION FUTURE

**Le mandat de protection future est perçu comme l'une des grandes innovations de la loi du 5 mars 2007.** Ce contrat doit permettre à chacun de régler à l'avance, en possession de sa pleine capacité, les conséquences de sa propre vulnérabilité et de son éventuelle incapacité future. Ce contrat, « véritable testament de vie », a également pour objectif de désengorger les tribunaux d'instance et de garantir l'autonomie de la personne et sa liberté contractuelle. « La vraie question c'est celle du contrôle du mandataire ».

### ***L'absence de visibilité et de publicité du mandat de protection future***

**Malgré ses avantages, le mandat de protection future est encore peu utilisé.** Selon des estimations, 5 000 mandats de protection future pour soi-même seraient actuellement signés et 538 ont effectivement pris effet. Les spécialistes auditionnés ont unanimement reconnu le fait qu'il n'est pas suffisamment bien expliqué, et qu'il manque à la fois de visibilité et de contrôle : « *Il faut revoir les modalités d'activation et de contrôle des MPF* ». Certains vont jusqu'à constater un « *échec du mandat de protection future* ». **Des formations dédiées et le développement d'actions de sensibilisation au mandat de protection future à destination des professions à caractère juridique, voire du grand public, pourraient permettre une augmentation sensible du nombre de signatures.** Communiquer davantage et de façon plus explicite sur cet outil le rendrait effectivement accessible au plus grand nombre.

**L'absence de tenue d'un registre des mandats signés et/ou ayant pris effet présente aussi de nombreuses difficultés.** Le mandat de protection future ne paraît pas garantir une sécurité juridique suffisante aux personnes, d'autant qu'il est affranchi de l'autorité du juge. Pour pallier cette « *absence de répertoire* », en évitant la création d'un nouveau fichier, **il peut être imaginé d'intégrer une mention relative à l'existence d'un mandat de protection future, au même titre que la tutelle et la curatelle (mention « RC ») en marge de l'état civil ou du Fichier central des dispositions des dernières volontés.**



#### **Proposition n°16**

**Prévoir, pour tout mandat de protection future, une inscription au fichier central des dernières volontés et faire apparaître, comme pour la tutelle et la curatelle, une mention en marge de l'état civil pour ceux qui sont effectifs.**

Ce type de mention relative aux mandats effectifs, accessibles uniquement aux juges des tutelles, aux procureurs de la République et aux notaires permettrait de garantir la publicité des mandats tout en ne stigmatisant pas les personnes qui y ont recours. Selon certains juristes, développer un système d'enregistrement des MPF permettrait même de « désengorger le travail des greffes et de réduire le nombre de mesures ».

### **Les limites de l'effectivité du mandat de protection future**

La motivation des personnes qui souhaitent engager un mandat de protection future s'explique souvent par la possibilité offerte de choisir son futur mandataire tout en délimitant les pouvoirs qui lui seront confiés, aussi bien en matière de gestion courante que de gestion du patrimoine, y compris complexe (biens locatifs, parts de société...). A l'heure actuelle, ce type de décision peut être pris des années à l'avance, sans limite dans le temps et en dépit de toute évolution de la situation. Dans ce contexte, il est régulièrement souligné qu'« *il serait judicieux de prévoir un délai de validité du MPF* ». Les professionnels s'accordent à penser qu'à l'issue d'un délai de cinq ans à compter de la date de signature, le mandat devrait être renouvelé ou à défaut être caduc, afin qu'il n'existe pas de décalage entre les mesures prévues par le mandat initial et la volonté du mandant.



### **Proposition n°17**

**Limiter la validité du mandat de protection future à 5 ans avec possibilité, pour le mandant, de le renouveler par simple décision de confirmation.**

### ***L'anticipation de la protection par recours à l'article 448 du Code Civil***

L'article 448 du Code Civil qui dispose que « *la désignation par une personne d'une ou plusieurs personnes chargées d'exercer les fonctions de curateur ou de tuteur pour le cas où elle serait placée en curatelle ou en tutelle s'impose au juge, sauf si la personne désignée refuse la mission ou est dans l'impossibilité de l'exercer ou si l'intérêt de la personne protégée commande de l'écarter* », est méconnu alors **qu'il permet efficacement de désigner une personne comme tuteur ou curateur par avance, pour soi ou pour autrui lorsque son enfant présente des altérations personnelles importantes**. Cette option est une alternative non contractuelle au mandat de protection future, trop peu souvent utilisée mais qui mériterait pourtant d'être réhabilitée. Communiquer sur cet article, au même titre que sur le mandat de protection future, permettrait aux personnes concernées de prendre conscience de l'importance que présente le choix d'un tuteur ou d'un curateur, y compris si elles sont elles-mêmes amenées à être désignées.

## **4 UNE RÉFORME FREINÉE DANS SON APPLICATION**

Les principes instaurés par la réforme de la protection juridique des majeurs, votée en urgence le 5 mars 2007, n'ont pas tous fait l'objet d'un débat et d'une réflexion suffisamment approfondis. Certains cas de figure n'ont pas été envisagés par la loi, laissant la place à des incohérences ou des interprétations éloignées de son esprit originel et dommageables pour les personnes protégées.

### ***Le manque d'harmonisation et de cohérence entre références juridiques***

**La loi a consacré le principe de la protection de la personne, mais a refusé d'y inclure les dispositions relatives à la santé de la personne vulnérable, renvoyant ainsi à celles**

**contenues dans le Code de Santé Publique.** Le principe du respect des droits du patient et de son autonomie a été posé par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Ce droit commun s'applique aux personnes vulnérables bénéficiant d'une protection juridique. Par ailleurs, certaines dispositions du Code de la Santé Publique visent spécifiquement les personnes en tutelle. De nombreux textes ont récemment été adoptés, afin d'encadrer les modalités de délivrance de l'information au patient vulnérable, la recherche de son consentement et sa participation aux actes de prévention, de diagnostic et de soin le concernant directement. Dans ce contexte, les questions de santé des personnes protégées font aujourd'hui l'objet de nombreux débats, tant parmi les professionnels de santé qu'au sein des familles et des personnes vulnérables elles-mêmes. Ainsi, des personnes auditionnées n'ont pas hésité à déclarer *« que la principale faiblesse de la mise en application de la loi de 2007 vient du manque d'articulation entre la loi de 2002 et celle de 2007 »*.

**Or, le manque d'harmonisation et de cohérence entre le Code Civil et le Code de la Santé Publique a tendance à laisser place à diverses interprétations au détriment des personnes protégées.** De nombreux professionnels soulignent les difficultés d'application de certaines règles du Code de la Santé Publique aux personnes bénéficiant d'une mesure de protection : *« les praticiens se retrouvent perdus et ne savent plus quelles règles doivent être appliquées »*, *« beaucoup de personnes sont inquiètes face au manque d'articulation entre les deux codes »*. **L'un des principaux problèmes qui se pose concerne l'autorisation ou non de pratiquer des soins à une personne protégée, sans savoir qui doit réellement l'autoriser.**



### Proposition n°18

**Harmoniser le Code de Santé Publique avec le Code civil.**

Le Code de la Santé publique fait référence à un « *représentant légal* », source de confusion, qui ne permet pas de le déterminer. Dans ce type de situation, les médecins s'obligent à demander des autorisations par précaution et de fait repoussent leurs interventions.

### ***La révision quinquennale des mesures : des délais qui ne pourront être tenus***

A l'origine, la loi prévoyait que l'ensemble des mesures de protection ouvertes avant son entrée en vigueur, soit 700 000 mesures environ, devait être révisé avant le 1er mars 2010. En 2009, **la loi de simplification et de clarification du droit a reporté cette échéance au 31 décembre 2013. À cette date, toutes les mesures de protection juridique qui n'auront pas été renouvelées seront caduques. Vont s'y ajouter les mesures ouvertes après la promulgation de la loi, dont le délai de cinq ans sera atteint.** Malgré ce délai supplémentaire, les personnes interrogées sur le sujet sont unanimes : « *les délais ne pourront pas être tenus, en particulier dans les gros tribunaux d'instance qui gèrent un nombre important de dossiers* », essentiellement en raison d'un manque de moyens humains et matériels. Les outils de comptabilisation et de révision des mesures ne sont plus adaptés et sont obsolètes comme l'indiquent plusieurs professionnels : « *En raison de l'absence d'outils informatiques efficaces, nous prenons le risque de laisser passer certains renouvellements* ». Les nombreux retards constatés s'expliquent aussi par un manque d'effectifs supplémentaires dans les tribunaux d'instance. De manière générale, un manque de recul et d'informations sur la charge de travail des juges des tutelles et des greffiers et plus globalement sur l'activité de la Justice sur ce sujet est unanimement remarqué.



### **Proposition n°19**

**Apporter de manière urgente une réponse aux délais de renouvellement des mesures de protection en cours.**

### ***Le rôle du mandataire dans l'inventaire de patrimoine***

Lors de l'ouverture d'une mesure de tutelle, le tuteur doit faire l'inventaire des biens meubles et immeubles de la personne protégée dans un délai de trois mois. Le code de procédure civile spécifie que les inventaires sont réalisés **en présence de la personne protégée, si son état de santé ou son âge le permet, de son avocat le cas échéant, ainsi que, si l'inventaire n'est pas réalisé par un officier public ou ministériel, de deux témoins majeurs** qui ne sont pas au service de la personne protégée ni de la personne exerçant la mesure de protection. De nombreux professionnels ont souligné qu'en pratique les deux témoins s'avèrent difficiles à trouver, a fortiori quand la personne protégée est isolée.

De plus la présence de personnes qui ne saisissent pas forcément les enjeux de l'acte, n'est pas nécessairement gage de fiabilité. Dès lors, **il s'agit bien souvent de voisins, de membres de la famille, voire de personnes qui lui sont complètement étrangères et qui pourtant ont accès à l'ensemble de son patrimoine, sans garantie particulière de compétences, de confidentialité et de sécurité.** Cette situation n'est donc pas sans poser de questionnement éthique vis-à-vis de la personne protégée. Les professionnels des services mandataires et ceux de la justice reconnaissent que seul le recours à un officier ministériel répondrait véritablement aux exigences de transparence et de contradictoire de l'inventaire. Ces mêmes professionnels considèrent qu'il faut prévoir les modalités de financement et de tarification de cette obligation inhérente à la mesure de protection (frais de justice).



#### **Proposition n°20**

**Modifier les modalités de réalisation de l'inventaire du patrimoine de la personne protégée, en garantissant sa transparence et son caractère contradictoire.**

### ***Le manque d'encadrement de la remise des comptes de gestion***

**Le déroulement actuel du contrôle annuel des comptes de gestion remet aussi en cause la mise en application de la loi de 2007.** Le tuteur, et le curateur lorsque la curatelle est renforcée, établit chaque année un compte de sa gestion, dans lequel il regroupe l'ensemble des pièces relatives au compte bancaire de la personne protégée. Le contrôle de ces pièces justificatives est généralement effectué par le greffier en chef. Il n'est pas contesté qu'en raison de la charge de travail trop importante de ces derniers, ceux-ci sont parfois obligés de spécifier dans les dossiers ne pas avoir eu le temps nécessaire pour contrôler le compte. Dans ce type de situations, **la vérification des comptes a tendance à se faire en fonction des dossiers « prioritaires », afin de privilégier ceux ayant fait l'objet d'un signalement particulier.** Ainsi, la Justice est dépourvue de moyens suffisants pour assurer la pleine effectivité de cet impératif dont dépend la crédibilité de l'Etat pour mener à bien sa mission. Une solution doit être apportée pour répondre à cette question soulevée à de nombreuses reprises par les acteurs de la protection des majeurs. C'est la raison pour laquelle il est proposé de créer une attestation de dépôt qui serait donnée par le greffier à l'ensemble des partenaires, pour assurer le suivi de la circulation des informations et la cohérence du travail des professionnels.



#### **Proposition n°21**

**Fixer un cadre précis de remise des comptes, notamment en créant une attestation de dépôt donnée par le greffier à l'ensemble des acteurs.**



## CHAPITRE 3

# NOS PROPOSITIONS POUR RENFORCER LA PROFESSIONNALISATION DE LA PROTECTION JURIDIQUE

La réforme de la protection juridique des majeurs avait pour objectif d'harmoniser les conditions d'exercice des mandataires en professionnalisant leur activité. Trois ans après sa mise en application, des améliorations peuvent encore être apportées afin de garantir l'uniformisation, la transparence et la bonne image de cette profession.

### 1 LA CRÉATION D'UNE VÉRITABLE PROFESSION

**La professionnalisation de l'activité de mandataire judiciaire est incontestablement l'un des principes les plus appréciés et qualifiés de « points forts » de la réforme de la protection juridique des majeurs.** Toutes les personnes exerçant des mesures de protection à titre professionnel sont maintenant regroupées sous l'appellation « *mandataire judiciaire à la protection des majeurs* » (MJPM). Leur habilitation obtenue, ils sont inscrits sur une liste, placés sous le contrôle du procureur de la République et doivent prêter serment. L'exercice de cette activité est désormais soumis à des conditions d'âge, de moralité, de formation et d'expérience professionnelle. **Ces dispositions représentent une avancée essentielle dans la mesure où la loi a pour objectif d'aligner les niveaux de professionnalisme exigés des mandataires judiciaires à la protection des majeurs.** Afin de garantir l'uniformisation de l'activité de mandataire, il convient en effet d'éviter « *toute dissociation des modalités d'exercice* ». Pourtant trois ans après, l'unité de la profession « *reste un objectif à atteindre* » comme en ont convenu les professionnels et des améliorations ont encore besoin d'être apportées.

### ***Des qualités et niveaux de formations inégaux***

De manière à améliorer la qualité de la prestation des mandataires, **la loi a obligé l'ensemble des professionnels à suivre une formation, sanctionnée par l'obtention du Certificat National de Compétence (CNC)**. Composée de 300 heures d'enseignements théoriques et pratiques, elle s'adresse aussi bien aux professionnels en poste qu'aux personnes souhaitant exercer la profession, que cela soit en activité libérale, au sein des services associatifs ou au sein d'un établissement hospitalier, social ou médico-social. Son contenu, détaillé dans l'arrêté du 2 janvier 2009, est varié et a pour objectif d'apporter des connaissances en matière de droit, de gestion, de pratiques sociales et médico-sociales. Des dispenses et allègements de formation peuvent être accordés aux candidats au vu de leurs qualifications et expériences professionnelles. Elles sont accordées par le directeur de l'établissement de formation, sur la base des justificatifs fournis par les candidats. Même si l'obligation de formation a eu pour conséquence la reconversion de certains mandataires, elle a aussi suscité de nouvelles vocations et a contribué à la diffusion d'informations sur ce métier.

**En dépit des progrès effectués en la matière, la qualité de la formation n'est pas garantie sur l'ensemble du territoire**, et son coût élevé a pu décourager ceux qui exerçaient à titre bénévole. Ces formations sont en effet mises en œuvre par des établissements de formation, qui ont obtenu délégation de l'Etat (dossier étudié à l'échelon régional), conformément aux référentiels de formation définis. Cette délégation permet à l'établissement d'attribuer les dispenses et les allègements, d'organiser les épreuves de validation et de délivrer, au nom de l'Etat, aux candidats ayant validé la formation, le CNC correspondant. La majorité des professionnels interrogés, y compris les intervenants dans les formations dispensées, reconnaît néanmoins que **les niveaux de formation sont pour l'instant très disparates**. Ils dépendent des organismes qui en ont la charge, et qui définissent leurs propres exigences pour l'obtention du CNC. Ces différences de niveaux dépendent « *d'une lecture plus ou moins approfondie de l'arrêté qui fixe les modalités relatives aux formations* ». Or, des exigences plus

élevées ne signifient pas pour un autant un niveau de rémunération plus important, ce qui pose problème. **Une uniformisation des formations, pilotée, dans la mesure du possible, par l'Etat, doit être garantie.** Même si d'après les pouvoirs publics, le fait que les formations soient entièrement déléguées ne signifie pas pour autant une absence de contrôle et de suivi de leur part, un certain nombre de professionnels considère que les disparités entre les formations s'accroissent. Elles concernent aussi bien les dispenses, les allègements que les modalités de passation des examens. L'Etat a vocation à exercer un contrôle sur les organismes en charge de la formation des mandataires judiciaires, comme il le fait déjà pour d'autres types de formations, notamment les formations continues.

#### ***Une formation qui ne conduit pas encore au diplôme d'Etat***

**Cette formation ne garantit pas non plus une véritable reconnaissance de la profession, malgré les objectifs de la loi.** Certes la réforme de 2007 a apporté des changements très importants, en commençant à professionnaliser un secteur d'activité aux contours jusque-là très flous. Pourtant, encore aujourd'hui, le terme « disparité » est régulièrement employé pour qualifier « l'écart entre l'importance du rôle de mandataire, les responsabilités de la fonction et leur reconnaissance ». Pour beaucoup de professionnels, le CNC « n'est souvent pas à la hauteur de l'étendue et de la complexité des tâches des mandataires ». Il est unanimement reconnu que le législateur n'est pas allé assez loin dans cette réforme. **La création d'un diplôme d'Etat aurait garanti la reconnaissance de la profession, d'autant plus que les pré-requis au CNC exigent eux-mêmes d'être titulaire d'un diplôme d'Etat notamment de travailleurs sociaux.** Cela participerait à mieux définir « un métier à part entière ». La création d'un diplôme d'Etat de mandataire judiciaire à la protection juridique des majeurs assurerait aussi aux professionnels un enregistrement de droit dans le Répertoire National des Certifications professionnelles (RNCP), qui garantirait là encore la reconnaissance du métier. **Cela impliquerait également une reconnaissance spécifique au**

**sein des conventions collectives applicables.** Cette évolution serait la contrepartie de la professionnalisation en permettant une juste revalorisation du statut et de la rémunération.



### Proposition n°22

**Créer un diplôme d'Etat obligatoire en lieu et place du Certificat National de Compétence, et par conséquent une inscription dans le RNCP (Répertoire National des Certifications Professionnelles) pour les mandataires judiciaires à la protection juridique.**

#### *Un manque de professionnalisation des cadres*

Dans l'ensemble, cette obligation de formation a été plutôt bien accueillie par les mandataires, même si leurs niveaux d'études et leurs expériences sont très hétérogènes. Selon certains formateurs, ces formations regroupent les mandataires dans un « *esprit fédérateur* ». Elles ont pour conséquence une amélioration de la qualité de l'accompagnement des personnes. Dans ce contexte, **les cadres du secteur sont demandeurs de formations qui leur seraient adaptées, même s'ils n'exercent pas eux-mêmes de mesures.** Certes, il existe déjà quelques modules qui leur permettent d'avoir un éclairage spécifique à leurs fonctions, mais rien dans la loi ne prévoit des enseignements véritablement destinés aux cadres, que cela soit en matière de pratiques ou en matière de management. Du fait de l'absence de législation sur le sujet, les associations constatent qu'au sein de leurs antennes, certains cadres ont le CNC alors que d'autres ne l'ont pas. Ce type de situation crée des disparités importantes entre les services et pose plus généralement la question de la légitimité des cadres qui ne l'ont pas.

**Il convient de répondre à cet enjeu en instaurant des enseignements à destination des cadres de la protection juridique des majeurs.** Dans la lignée des obligations déjà appliquées aux mandataires, ils devraient alors être suivis au plus tard deux ans après la prise de fonction. Il n'est pas obligatoire de créer une formation ad hoc pour les cadres. **Les modules liés à la protection juridique pourraient être intégrés au sein de certains diplômes sociaux déjà existants, comme par exemple le CAFERUIS.** Le « *Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale* » atteste des compétences nécessaires pour animer une unité de travail dans le champ de l'intervention sociale. Il est détenu par les encadrants et responsables d'unité d'intervention sociale exerçant principalement dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux, dans les collectivités territoriales et les équipes socio-éducatives des établissements de santé, y compris ceux en charge de services voués à la protection juridique des majeurs.



### Proposition n°23

**Créer une mention protection juridique aux diplômes destinés aux cadres (CAFERUIS, par exemple).**

**Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs sont également soumis à une obligation de prestation de serment.** Dans le mois suivant leur inscription sur la liste départementale, les MJPM prêtent serment devant le tribunal d'instance du chef-lieu de département. La prestation de serment est liée à l'exercice de mandats judiciaires et non à l'obtention du CNC. Dans les services, la prestation de serment est faite par toute personne physique qui a reçu délégation de son service pour assurer la mise en œuvre d'un mandat judiciaire. Sont donc strictement concernés les délégués à la protection juridique des majeurs et les cadres qui exercent des mesures. Les autres personnels des équipes ne sont pas soumis

à cette obligation bien que contribuant à l'activité du service. **Il est important de s'interroger sur la nécessité d'étendre la prestation de serment aux cadres**, qui de par leur lien hiérarchique, sont responsables de l'activité des délégués et signent certains actes même lorsqu'ils n'exercent pas directement des mesures.

### ***Une professionnalisation des services en marche***

**Avec la réforme, les services mandataires ont intégré le champ médico-social avec toutes les obligations qui en découlent.** Les associations ont fait l'effort de s'y conformer dans les délais impartis. **Maintenant, pour aller jusqu'au bout de la démarche, la professionnalisation des services doit passer nécessairement par un questionnement global et des exigences quant à leur organisation et leurs modalités de fonctionnement.** Les responsables des associations auditionnés ont unanimement affirmé qu'il conviendrait de repenser différents éléments en cohérence. La répartition du travail entre les différents professionnels (personnel administratif et comptable, juriste, intervenant social, informaticien, qualitatif, personnel d'accueil, ...) doit permettre de se recentrer sur « le cœur de métier ». Le taux d'encadrement, le temps de travail, la reconnaissance dans une convention collective, la mise en place d'une formation continue pour tous les personnels, sont autant de sujets qui méritent une réflexion approfondie.

## **2 LA MISE EN PLACE D'UNE ÉTHIQUE RECONNUE POUR TOUS**

Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs interviennent auprès de personnes atteintes d'une altération de leurs facultés, due à un handicap mental ou psychique, une maladie, le vieillissement, etc. Ces personnes vulnérables sont couramment exposées voire victimes d'isolement, d'exclusion sociale, de marginalisation, de ruptures familiales ou de

comportements addictifs, etc. De fait, **les mandataires judiciaires exercent une profession à la croisée de plusieurs disciplines qui nécessitent une réflexion constante sur la nature de leurs pratiques dans l'intérêt de la personne protégée.**

### ***Vers une démarche éthique***

La crédibilité des mandataires repose sur la qualité du service rendu aux personnes protégées, lui-même fruit de la concertation et du professionnalisme des différents acteurs concernés. **La nouvelle loi et ses décrets d'application n'ont pas apporté toutes les réponses à la multitude de questions que posent les responsabilités qui leur sont confiées.** L'activité de mandataire implique une approche pluridisciplinaire, réunissant plusieurs spécialistes, apportant leurs connaissances et leurs expériences, que cela soit en droit, en philosophie ou encore en médecine. Les auditions ont ainsi majoritairement fait ressortir une méfiance vis-à-vis de ceux qui exercent « à huis clos » et limitent leurs contacts avec d'autres professionnels. Ils sont perçus comme manquant de recul par rapport à leur activité, et ce, au détriment des intérêts de la personne protégée. Dans la mesure du possible, le professionnel doit en effet éviter de se trouver seul dans la recherche d'une réponse.

Dans cette optique, des services ont mis en place des groupes d'analyse des pratiques professionnelles. Ces groupes de réflexion jouent un rôle clé et évitent un basculement vers des « *institutions totalitaires* », ou à l'opposé vers l'isolement des professionnels, en donnant l'occasion aux professionnels de s'interroger quant à leurs pratiques. Il s'agit d'une démarche véritablement éthique qu'il faut prolonger et diffuser : « *au fond, l'éthique c'est d'avoir une question, avant les réponses* » a commenté un spécialiste participant à l'un de ces groupes pluri-professionnels. **Une démarche éthique donne aux professionnels des « éléments pour faciliter un choix éclairé et responsable ».** Elle émerge d'un questionnement issu des tensions entre les différentes exigences, du juge, de la personne protégée, des familles, des partenaires, mais aussi des contradictions entre les contraintes institutionnelles, les

**valeurs et les intérêts divergents auxquels les professionnels sont soumis dans l'exercice des mesures de protection.** Elle permet de prendre les décisions « les plus justes » possible. Les groupes de réflexion existants ont été un succès jusqu'à présent. Cette démarche éthique se doit d'être largement diffusée et adoptée à un niveau départemental, d'autant qu'elle influe sur le fonctionnement général du service ou de l'établissement en impulsant un échange sur des questions de fond. Concrètement, elle pourrait prendre la forme d'espaces éthiques pris en charge par les collectivités locales et regroupant personnes protégées, mandataires, magistrats, médecins, psychiatres, philosophes et familles.

**La mise en place de telles démarches éthiques peut conduire à long ou moyen terme à l'établissement d'un code de déontologie.** Dans la mesure où il prendrait une forme prescriptive et réglementaire, ce code doit être élaboré après plusieurs années de réflexion. Il donnerait à la profession des règles qui lui sont propres, « *pour le bien des personnes protégées et de la profession elle-même* ».



### Proposition n°24

**Mettre en place des espaces éthiques, pluridisciplinaires et financés, au niveau départemental.**

#### *Eviter les conflits d'intérêts des mandataires*

La réforme maintient la possibilité pour les établissements de santé, sociaux ou médico-sociaux de confier l'exercice des mesures de protection des majeurs pour les personnes dont ils assurent l'hébergement ou les soins à l'un de leurs agents plutôt que de la demander à un service mandataire judiciaire à la protection des majeurs. Or, les règles

encadrant les pratiques des préposés dans les établissements de santé et les établissements médico-sociaux n'ont pas suffisamment été précisées. Elles sont très hétérogènes en la matière.

**L'article 12 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées rappelle pourtant la nécessité de prévenir les abus et les potentiels conflits d'intérêts pouvant interférer avec ceux de la personne protégée** en garantissant « *que les mesures relatives à l'exercice de la capacité juridique respectent les droits, la volonté et les préférences de la personne concernée, soient exemptes de tout conflit d'intérêt et ne donnent lieu à aucun abus d'influence, soient proportionnées et adaptées à la situation de la personne concernée, s'appliquent pendant la période la plus brève possible et soient soumises à un contrôle périodique effectué par un organe compétent, indépendant et impartial ou une instance judiciaire* ». Ainsi, le fait que certains mandataires, préposés d'établissements de santé, soient affectés à plusieurs fonctions est relativement contestable. Certes, leur proximité peut être un atout important pour la personne protégée. Mais dans ce type de cas, le risque de conflits d'intérêts existe et peut déboucher sur une absence de prise en compte de la volonté de la personne bénéficiant d'une protection.

Dans l'idéal, la personne protégée ne doit pas voir confier sa mesure de protection à un service qui dépend de son établissement d'accueil : « *je perçois le risque de faire entrer la personne protégée dans un système qui devient essentiellement totalitaire au motif de sa protection* » a ainsi déclaré un spécialiste des questions de protection juridique. Pour d'autres, ce risque peut être dépassé dès lors qu'est garantie une relation directe entre le juge des tutelles et le mandataire ainsi désigné. Cette proximité du mandataire est essentielle pour le bon fonctionnement de la mesure de protection : « *si le mandataire n'est pas quasi quotidiennement en relation avec la personne et les professionnels qui l'entourent, l'intérêt d'une telle désignation perd tout son sens* ». Dans tous les cas, il convient de s'interroger de manière plus approfondie sur la conformité de ce dispositif avec les obligations de la

Convention des Nations unies. Certaines règles mériteraient d'être précisées avec un regard porté sur l'exécution de la mesure : il n'est pas certain, en effet, que ces situations permettent à la personne d'être mieux insérée ou plus autonome.



### Proposition n°25

**Garantir l'indépendance et l'absence de conflit d'intérêts pour le tuteur ou curateur, quel que soit son statut.**

## 3 LA NÉCESSITÉ DE RENOUVELER L'IMAGE DES MANDATAIRES JUDICIAIRES

**La profession de mandataire judiciaire est généralement teintée de préjugés négatifs.** En matière de protection juridique, le grand public fait facilement référence à des malversations ou des abus de confiance, d'autant que cette profession est encore assez méconnue. Pour les familles directement concernées, il peut être difficile d'accepter l'intervention d'un acteur qui va venir bouleverser leur mode de fonctionnement. **Les médias, quant à eux, ne décrivent la profession de mandataire que sous un angle négatif**, ce que déplorent grandement les professionnels du secteur : « *notre savoir-faire n'est pas relayé, les médias ne sont pas suffisamment intéressés par nos sujets* ». Plusieurs médias braquent les projecteurs sur quelques situations de violation des règles civiles et pénales et sans respect de la déontologie. De manière générale, le parti pris relatif est généralement de dresser un portrait négatif en relatant des affaires de complot, d'abus de faiblesse ou d'escroquerie.

**Les mandataires souffrent ainsi d'un déficit d'image et d'un manque de reconnaissance de leur savoir-faire, dus à une approche souvent incomplète et parfois même erronée de la protection.** Or, la protection juridique des majeurs est une mission de service public, de solidarité nationale, qui reste « *le dernier rempart contre la désinsertion sociale* ». L'intervention des professionnels mandataires devrait plutôt être perçue comme un moyen permettant aux personnes vulnérables de vivre dignement, d'accéder à de meilleures conditions de vie et de voir leurs droits respectés même si cette intervention est souvent contraignante, y compris pour les professionnels eux-mêmes qui exercent souvent dans des conditions difficiles.

### ***La transparence et le professionnalisme des mandataires***

**L'image des mandataires judiciaires et du secteur a besoin d'être renouvelée de manière à faire ressortir les éléments positifs qui s'y réfèrent.** Les professionnels agissent généralement avec intégrité, humanité, compétence et dans la préoccupation constante de l'intérêt des personnes, sous l'autorité de la justice. Depuis la réforme de 2007, ils sont d'autant plus soumis à de nouvelles exigences. De fait, cette loi réclamée depuis plus de dix ans par les opérateurs associatifs, a renforcé la qualité du service rendu par le secteur. Désormais, le Code d'Action Sociale et des Familles encadre de manière beaucoup plus stricte les mandataires, en particulier ceux dépendant des associations. Les services de la justice et de l'Etat contrôlent les modes de recrutement, la qualification des personnels, le respect du droit des personnes, l'activité des services et leurs financements. Des outils garantissant l'effectivité des droits existent désormais et des évaluations internes et externes régulières sont obligatoires. De la même manière, des règles plus strictes dans la gestion des comptes bancaires et des patrimoines des personnes protégées ont été instaurées et le recours par les associations à un commissaire aux comptes est désormais systématique. **Selon les pouvoirs publics, tous ces outils et dispositifs mis en place lors de la réforme participent à l'amélioration de l'image des mandataires ; ils reconnaissent qu'« il est opportun de mettre**

*en avant le fait que le juge dispose d'un personnel compétent qui s'occupe des personnes protégées ». Dans ce contexte, il serait ainsi utile qu'enfin les médias s'emparent d'un sujet d'information qui présenterait la réalité quotidienne des personnes protégées et des professionnels qui les accompagnent.*

### ***Une journée de la protection juridique des majeurs***

**Des actions de communication spécifique à destination du grand public pourraient avoir vocation à renouveler la réputation de cette profession méconnue.** Elles valoriseraient le professionnalisme et la transparence dont font preuve les mandataires judiciaires, qu'ils exercent au sein des services associatifs, au sein d'un établissement hospitalier, social ou médico-social ou en activité libérale. Ces actions pourraient prendre la forme par exemple **d'une Journée de la protection juridique, destinée à mobiliser l'ensemble des acteurs de la protection juridique des majeurs.** Sur le terrain, elle pourrait se décliner à travers des portes ouvertes durant lesquelles le grand public serait amené à découvrir le quotidien des mandataires et des personnes protégées. Cette journée de la protection juridique devrait être accompagnée d'une communication institutionnelle étatique visant à démocratiser la protection juridique des majeurs, qui est amenée à concerner un nombre croissant de Français.

Les propositions de l'Interfédération présentes dans le Livre Blanc sont issues d'un large travail d'écoute et de concertation et constituent une plate-forme minimale de mesures dont la mise en œuvre apparaît comme indispensable à la bonne application de la réforme de la protection juridique des majeurs voulue par le législateur en 2007. Au-delà de mesures techniques, ou du fonctionnement quotidien des mesures de protection, elles visent à garantir l'égalité d'accès aux droits, les libertés individuelles et la protection des personnes vulnérables et de leur entourage. Elles n'ont donc pas vocation à tout bouleverser mais à respecter ces objectifs fondamentaux. Par ce travail et au travers de ce premier Livre Blanc, dans un esprit positif et d'ouverture, l'Interfédération engage un vaste dialogue avec toutes les parties prenantes et invite les Pouvoirs Publics, les services de l'Etat concernés, les associations, les mandataires, les familles et tout citoyen intéressé à y participer pleinement. Ces propositions n'auront de valeur que si elles sont discutées, enrichies, amendées.

La question de la protection juridique des majeurs concerne - et va concerner - un nombre croissant de nos concitoyens compte tenu de l'évolution démographique de la population française, de l'allongement de l'espérance de vie. C'est un enjeu de société qui impose un choix de société. Seuls la mise en place et l'entretien d'un dialogue permanent - mais aussi d'une certaine vigilance face à tout risque de système de protection juridique à deux vitesses - permettront à notre droit d'accompagner ces profondes mutations sociales et démographiques.

Dans un monde en perpétuel mouvement, où les évolutions sociales et technologiques accompagnent de profonds bouleversements, où le rôle de chacun est remis en question tant dans la société qu'au sein de la sphère familiale, la protection juridique des majeurs doit rester un révélateur de l'état des droits de nos concitoyens les plus vulnérables.



**Proposition n°1** : Créer un observatoire national de la protection juridique, piloté par l'Etat, notamment à partir des schémas régionaux.

**Proposition n°2** : Organiser la justice de la Protection des Majeurs en s'inspirant du modèle de la justice des Mineurs (Parquet spécialisé, création d'une fonction spécifique de juge des tutelles et dispositif de décision d'urgence).

**Proposition n°3** : Prendre en compte le revenu fiscal de référence pour déterminer le niveau de participation du majeur au financement de sa protection.

**Proposition n°4** : Prélever la participation financière des personnes protégées par un tiers (Trésor public) et non par le mandataire judiciaire.

**Proposition n°5** : Mettre en place des indicateurs communs à la profession comprenant des indicateurs qualitatifs d'activité.

**Proposition n°6** : Mener une mission parlementaire d'évaluation sur l'application de la réforme de 2007 sur la Protection Juridique des Majeurs.

**Proposition n°7** : Garantir à toutes les personnes protégées les mêmes droits prévus par le Code de l'Action Sociale et des Familles, notamment en prévoyant, par décret, pour tous les mandataires, quel que soit leur statut, de répondre aux mêmes obligations d'information et de participation des personnes protégées à l'exercice de leur mesure.

**Proposition n°8** : Instaurer une prise en charge du coût du certificat médical circonstancié : frais de justice, prestation de compensation du handicap, financement spécifique au niveau départemental, remboursement par la Sécurité sociale...

**Proposition n°9 :** *Etendre le principe de subsidiarité à l'indemnité complémentaire (financement à la charge de la personne protégée et subsidiairement à la charge de l'Etat).*

**Proposition n°10 :** *Garantir le rôle de l'Etat en matière de contrôle des comptes de gestion, mission qui doit rester une prérogative régaliennne, notamment en généralisant l'expérimentation du contrôle des comptes par le Trésor Public.*

**Proposition n°11 :** *Permettre au juge des tutelles, dans les situations d'urgence, de s'autosaisir et de prononcer une mesure de protection provisoire de type sauvegarde, par une décision spécialement motivée, ne pouvant excéder trois mois.*

**Proposition n°12 :** *Rendre implicite l'accord du juge dans les décisions d'urgence, au-delà d'un certain délai.*

**Proposition n°13 :** *Financer de manière spécifique et pérenne le dispositif d'information et de soutien aux tuteurs familiaux (ISTF) sur l'ensemble du territoire français.*

**Proposition n°14 :** *Etendre la Mesure d'Accompagnement Social Personnalisé (MASP) et la Mesure d'Accompagnement Judiciaire (MAJ) à toutes les ressources, au-delà des prestations sociales.*

**Proposition n°15 :** *Rendre obligatoire la formation des médecins inscrits sur la liste départementale et sensibiliser l'ensemble des partenaires concernés par le sujet.*

**Proposition n°16 :** *Prévoir, pour tout mandat de protection future, une inscription au fichier central des dernières volontés et faire apparaître, comme pour la tutelle et la curatelle, une mention en marge de l'Etat civil pour ceux qui sont effectifs.*

**Proposition n°17 :** Limiter la validité du mandat de protection future à 5 ans avec possibilité, pour le mandant, de le renouveler par simple décision de confirmation au notaire.

**Proposition n°18 :** Harmoniser le Code de Santé Publique avec le Code civil.

**Proposition n°19 :** Apporter de manière urgente une réponse à la question des délais de renouvellement des décisions de protection en cours.

**Proposition n°20 :** Modifier les modalités de réalisation de l'inventaire du patrimoine de la personne protégée, en garantissant sa transparence et son caractère contradictoire.

**Proposition n°21 :** Fixer un cadre précis de remise des comptes, notamment en créant une attestation de dépôt donnée par le greffier à l'ensemble des acteurs.

**Proposition n°22 :** Créer un diplôme d'Etat obligatoire en lieu et place du Certificat National de Compétence, et par conséquent un code RNCP (Répertoire National des Certificats Professionnelles) pour les mandataires judiciaires à la protection juridique.

**Proposition n°23 :** Créer une mention protection juridique aux diplômes destinés aux cadres (pour le CAFERUIS, par exemple).

**Proposition n°24 :** Mettre en place des espaces éthiques, pluridisciplinaires et financés, au niveau départemental.

**Proposition n°25 :** Garantir l'indépendance et l'absence de conflit d'intérêts pour le tuteur ou curateur, quel que soit son statut.

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

### **Nathalie ALAZARD**

Chargée de mission, Assemblée des Départements de France (ADF)

### **Hervé ALLIER**

Directeur de l'Union Départementale des Associations Familiales de la Marne (UNAF)

### **Daniel ANGHELOU**

Chef de bureau Protection des personnes (Direction Générale de la Cohésion Sociale – Ministère des Affaires sociales)

### **Pascal ARRIBE**

Directeur de l'Association Tutélaire Val d'Oise (ATIVO-Unapei)

### **René ARNAUD-CASTIGLIONI**

Psychiatre, Médecin expert auprès de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence et Secrétaire Général d'un service mandataire.

### **Paul BARINCOU**

Directeur des affaires juridiques du CHRU de Lille

### **Nathalie BARTHELEMY**

Directrice de greffe du tribunal d'instance de Villejuif, secrétaire de l'association des greffiers en chef des tribunaux d'instance (AGECTI)

### **Patrick BERTHO**

Directeur de l'Association Tutélaire d'Ille-et-Vilaine (Unapei)

### **Michel BILLE**

Sociologue

### **Pierre BOUTIER**

Président de l'Association nationale des personnels des services mandataires (ANDP)

### **Barbora BRLAYOVA**

Chargée de mission à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

### **Frédéric BUREAU**

Directeur de l'Union Départementale des Associations Familiales de l'Oise (UNAF)

### **Dominique CAILHOL**

Présidente de l'Association nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs

### **Anne CARON DEGLISE**

Magistrate déléguée à la protection juridique des majeurs à la Cour d'appel de Paris

### **Benoît COSTA**

Inspecteur à la Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale d'Ile-de-France (DRJSCS)

### **Mariette DAVAL**

Responsable adjointe du département logement, vie sociale et solidarités à la CNAF

### **Valérie DELNAUD**

Chef de bureau Droit des personnes (Direction des Affaires civiles et du Sceau – Ministère de la Justice)

### **Agnès FRANCIS**

Responsable des formations Protection Juridique de la Personne, de l'institut national de formation et d'application (INFA)

### **Me Lionel GALLIEZ**

Notaire, administrateur du conseil supérieur du notariat (CSN), institut national du patrimoine et de la famille

### **Gilles de la GORCE**

Sous-directeur adjoint Enfance et Famille de la Direction Générale de la Cohésion Sociale – Ministère des Affaires sociales (DGCS)

### **Jean-Pierre HARDY**

Chef du service social de l'ADF

### **Jean HAUSER**

Professeur de Droit privé (université Bordeaux IV)

### **Jean-Pierre LAHAYE**

Administrateur de l'ANAT Saint Jean de Malte (FNAT)

### **Sophie LAMBERT**

Maître de conférences Université Aix-Marseille

### **Karine LEFEUVRE-DARNAJOU**

Responsable pédagogique de l'école des hautes études en santé publique (EHESP, Rennes)

### **Claude LEMASSON**

Responsable de formation de l'institut régional des travailleurs sociaux de Languedoc Roussillon (IRTS IFOCAS)

**Elisabeth LUISIN-PAGNOD**

Directrice de l'UNAFOR

**Pierrette MAINDRON**

Présidente de la Fédération nationale des mandataires judiciaires indépendants

**Jérôme MOREAU**

Directeur adjoint du service de sauvegarde et de protection de l'association départementale de sauvegarde de l'enfant à l'adulte (ADSEA) de la Nièvre (CNAPE)

**Fabienne NICAISE**

Chargée d'études juridiques et financières Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM)

**Laurent PASSAVANT**

Directeur de l'association des Côtes-d'Armor de protection (ACAP-FNAT)

**Laurence PÉCAUT-RIVOLIER**

Conseiller référendaire à la Cour de cassation

**Bernard PELLERIN**

Caisse Nationale de l'Assurance Maladie

**Didier PREVOT**

Directeur de l'association des œuvres protestantes de Paris (FNAT)

**Michel PUCHEUX**

Directeur du service mandataire de la Sauvegarde de l'Enfance à l'Adulte du Pays Basque (FNAT)

**François RICHIR**

Directeur de l'ATINORD (Unapei)

**Jacques ROILAND**

Président de l'Association tutélaire des Yvelines (ATY-Unapei)

**Me Thierry ROUZIES**

Avocat au Barreau de Paris

**Sonia SAINGRAIN**

Directrice de greffe du tribunal d'instance de Gonesse, Présidente de l'association des greffiers en chef des tribunaux d'instance (AGECTI)

**Christophe SIRUGUE**

Député de Saône-et-Loire et Maire de Chalon-sur-Saône, rapporteur de l'avis sur le Projet de loi de finances 2012 au nom de la commission des affaires sociales de l'assemblée nationale

**Alain TURPIN**

Président de la Chambre nationale des Commissaires Priseurs

**Thierry VERHEYDE**

Magistrat délégué à la protection juridique des majeurs à la Cour d'appel de Douai

## GLOSSAIRE DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

### Altération des facultés personnelles

Diminution des aptitudes mentales ou physiques d'une personne, l'empêchant d'exprimer sa volonté au quotidien, de faire ou comprendre les actes de la vie courante et les événements de sa vie personnelle.

### Capacité juridique

Aptitude à acquérir un droit et à l'exercer, reconnue en principe à tout individu.

### Compte de gestion

Description de la situation financière (revenus et dépenses) d'une personne bénéficiant d'une tutelle ou d'une curatelle renforcée sur une période d'un an. Les comptes de gestion doivent être établis par la personne chargée de la protection et accompagnés des pièces justificatives. Une copie doit être adressée à la personne protégée et au subrogé tuteur/curateur s'il a été nommé. Un membre de la famille peut également en avoir copie si la personne protégée a donné son accord. En fin de gestion, le tuteur doit procéder à la reddition des comptes.

### Conseil de famille

Assemblée de parents ou de personnes qualifiées, chargée sous la présidence du juge des tutelles

d'autoriser certains actes importants, accomplis au nom de la personne protégée en tutelle, et de contrôler la gestion du tuteur.

### Curatelle

Mesure de protection d'une personne qui, sans être hors d'état d'agir elle-même, a besoin d'être assistée, conseillée ou contrôlée dans les actes les plus importants de la vie civile en raison d'une altération de ses facultés personnelles. La curatelle peut être simple ou renforcée, en fonction des difficultés de la personne.

### Curateur

Personne désignée pour assister une personne bénéficiant d'une curatelle.

### Dotations globales de financement

Il s'agit de l'une des modalités de financement prévue par le Code de l'action sociale et des familles de certains établissements et services sociaux et médico-sociaux. Elle est attribuée par les autorités de contrôle et de tarification sur présentation d'un budget annuel aux associations gestionnaires des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

### Evaluation

Les établissements et services médico-sociaux procèdent et font procéder à des évaluations internes et

externes, périodiques de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent.

### Indemnités complémentaires allouées à titre exceptionnel

Elles peuvent être allouées par le juge des tutelles après avis du procureur de la République au mandataire judiciaire à la protection des majeurs, en complément des sommes perçues au titre de la rémunération habituelle, pour des diligences particulièrement longues ou complexes.

### Intempérance

Manque de retenue, de sobriété par lequel une personne s'expose à tomber dans le besoin ou compromet l'exécution de ses obligations familiales, qui pouvait justifier l'ouverture d'une curatelle, avant l'application de la loi du 5 mars 2007.

### Inventaire

Il est obligatoire de dresser la liste de tous les biens d'une personne en matière de tutelle, de curatelle renforcée, ainsi que lors de la mise en œuvre du mandat de protection future. L'inventaire n'est pas obligatoire en curatelle simple. Il doit être réalisé et adressé au juge des tutelles par le tuteur dans les trois mois de l'ouverture de la mesure.

L'inventaire est daté et signé par les personnes présentes. Il est actualisé au cours de la mesure en cas de modifications du patrimoine.

### Juge des tutelles

Magistrat spécialisé du tribunal d'instance, chargé notamment de la protection juridique des majeurs.

### Médecins inscrits

Le procureur de la République établit et tient à jour une liste des médecins habilités à produire les certificats et avis médicaux circonstanciés, nécessaires à l'ouverture d'une mesure de protection ou certains actes particuliers. Cette liste peut être obtenue auprès des services du procureur de la République près du tribunal de grande instance mais également auprès du greffe du juge des tutelles.

### Mainlevée

Décision par laquelle le juge des tutelles met fin à une mesure de protection.

### Mandat

Contrat par lequel une personne charge une autre de la représenter pour l'accomplissement d'acte(s) juridique(s).

### Mandat de protection future

Contrat, notarié ou sous seing privé, permettant à toute personne majeure ou mineure émancipée d'organiser à l'avance sa protection ou celle de son

enfant majeur handicapé, en désignant une ou plusieurs personnes chargés de la représenter, le jour où elle ne pourra plus le faire elle-même en raison de son âge ou de son état de santé.

### Mandataire judiciaire à la protection des majeurs

Personne morale ou physique, exerçant à titre habituel les mesures de protection des majeurs confiées par le juge des tutelles au titre du mandat spécial dans le cadre de la sauvegarde de justice, de la curatelle, de la tutelle ou de la mesure d'accompagnement judiciaire.

### Mesure d'accompagnement judiciaire

Mesure ordonnée par le juge des tutelles et destinée à rétablir l'autonomie de l'intéressé dans la gestion de ses prestations sociales, lorsque les actions mises en place dans le cadre de la mesure d'accompagnement social personnalisé ont échoué.

### Mesure d'accompagnement social personnalisé

Mesure contractuelle, relevant du Conseil général, comportant des actions tendant à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales de la personne dont la santé ou la sécurité est menacée, du fait des difficultés

qu'elle éprouve à gérer ses ressources.

### Oisiveté

Fait de vivre sans travailler qui, pour un majeur, pouvait avant l'application de la loi du 5 mars 2007, justifier l'ouverture d'une curatelle s'il s'exposait à tomber dans le besoin ou compromettrait l'exécution de ses obligations familiales.

### Préposé d'établissement

Mandataire judiciaire à la protection des majeurs exerçant au sein d'un établissement privé ou public, si ce dernier accueille des personnes âgées ou des personnes adultes handicapées et dont la capacité d'accueil est supérieure à 80 places d'hébergement permanent.

### Principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité

Principes posés par la loi et qui encadrent l'intervention du juge des tutelles. Avant de prononcer une mesure de protection, celui-ci doit :

1° vérifier que la personne souffre d'une altération médicale de ses facultés personnelles (principe de nécessité) ;

2° constater qu'il n'existe pas d'autres dispositifs permettant d'assurer cette protection (procurations, régime matrimonial, mandat de protection future) ou qu'aucune autre solution de protection n'est suffisante (principe de subsidiarité) ;

3° adapter l'étendue et le contenu de la mesure aux stricts besoins de la personne (principe de proportionnalité).

### Prodigalité

Tendance à dépenser exagérément, à dissiper ses revenus et à dilapider ses biens sans utilité ni raison qui, pour un majeur, pouvait avant l'application de la loi du 5 mars 2007, justifier l'ouverture d'une curatelle s'il s'exposait à tomber dans le besoin ou compromettrait l'exécution de ses obligations familiales.

### Protection de la personne

Lorsque l'état de la personne protégée ne lui permet pas de prendre seule une décision personnelle éclairée, le juge ou le conseil de famille s'il a été constitué peut prévoir qu'elle bénéficiera, pour l'ensemble des actes relatifs à sa personne ou ceux d'entre eux qu'il énumère, de l'assistance de la personne chargée de sa protection. Au cas où cette assistance ne suffirait pas, il peut, le cas échéant après l'ouverture d'une mesure de tutelle, autoriser le tuteur à représenter l'intéressé.

### Publicité

Inscription en marge de l'acte de naissance de la personne des régimes de protection, ce qui les rend opposables à tous et permet d'obtenir l'annulation des actes accomplis irrégulièrement.

### Répertoire civil

Registre tenu par le service public chargé d'établir et de conserver les actes de l'état civil (acte de naissance, de mariage, de décès).

### Requête

Demande écrite et non contradictoire adressée directement à un magistrat par une partie.

### Saisine

Formalité par laquelle une partie porte une demande à la connaissance d'une juridiction (laquelle peut également se saisir d'office) en lui demandant de rendre une décision.

### Saisine d'office

Possibilité pour le juge de se saisir d'une situation directement. La réforme, en confiant un nouveau rôle au parquet dans l'orientation des requêtes et signalements, supprime la saisine d'office du juge des tutelles pour l'ouverture d'une mise sous protection.

### Sauvegarde de justice

Mesure de protection provisoire applicable aux personnes atteintes d'une altération temporaire de leurs facultés personnelles, ou qui ont besoin d'être représentées pour l'accomplissement de certains actes précis. Elles conservent l'exercice de leurs droits et peuvent prétendre à la rescision pour lésion ou à la réduction pour excès des actes passés.

### Subrogé tuteur - Subrogé curateur

Personne chargée de la surveillance et, éventuellement, de la suppléance du tuteur ou du curateur.

### Tribunal d'instance

Juridiction à juge unique ayant en général pour ressort l'arrondissement.

### Tutelle

Mesure de protection permettant de protéger par voie de représentation les mineurs ou les majeurs hors d'état d'exercer leurs droits eux-mêmes.

### Tuteur

Personne chargée de représenter et de protéger les intérêts d'une personne bénéficiant d'une tutelle.

### Tuteur/curateur « ad hoc »

Personne spécialement chargée d'un acte déterminé pour le compte d'un mineur ou d'un majeur protégé, lorsque le tuteur ne peut agir du fait de l'existence d'un intérêt personnel dans l'affaire en cause.

## PRÉSENTATION DE LA CNAPE



La Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant (CNAPE), reconnue d'utilité publique, est la fédération nationale qui rassemble le plus grand nombre d'associations dont l'objet majeur est la protection de l'enfance. Elle rassemble également des associations qui accompagnent des adultes en situation de handicap ou en difficulté d'insertion. Parmi ces associations, les Sauvegardes de l'enfance à l'adulte ont souvent été sollicitées, pour des raisons historiques ou en lien avec le contexte local, pour assurer une activité de protection juridique. Elles sont particulièrement présentes dans certaines régions comme le Languedoc Roussillon et le Limousin.

La CNAPE a la particularité de ne pas être une fédération de parents ou de personnes en situation de handicap, mais de personnes engagées pour cette cause. Riche de l'expérience et du savoir-faire de ses adhérents, la CNAPE se veut force de propositions. Elle réagit et prend position sur les sujets d'actualité qui l'interpellent, s'engage activement dans le débat



### La CNAPE, c'est aussi :

- 111 associations adhérentes dont 15 ont un service mandataire à la protection des majeurs
- 938 établissements et services
- 250 000 enfants, adolescents et adultes accompagnés
- 35 000 professionnels
- 7 fédérations et mouvements nationaux
- 1 association nationale représentant des usagers
- Des personnes qualifiées

public. Elle s'emploie à promouvoir la convention internationale des droits des personnes handicapées.

Forte de la diversité et de l'histoire de ceux qui la composent, reconnue pour sa longue expérience auprès de l'enfance et des familles, légitimée par les compétences des professionnels qu'elle rassemble, la CNAPE croit profondément à la nécessité des politiques publiques solidaires pour notre société, dont la protection juridique des majeurs doit en être un axe essentiel. C'est pourquoi elle s'est engagée dans cette démarche de livre blanc.

Pour suivre l'action de la CNAPE : [www.cnap.e.fr](http://www.cnap.e.fr)

## PRÉSENTATION DE LA FNAT



Fondée en 1982, la FNAT est la **Fédération Nationale des Associations Tutélaires** – Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs. La FNAT a le statut d'association régie par la loi de 1901.

Son objet est de réunir en une Fédération toute personne morale ou groupement de personnes morales, gestionnaire de services autorisés par les pouvoirs publics pour exercer des fonctions de mandataires judiciaires à la protection des majeurs et doté d'un budget autonome.

La FNAT se situe dans le champ social sur la protection juridique des personnes vulnérables. Elle a pour but exclusif de fédérer les services ou les associations qui exercent la protection tutélaire au moyen d'un budget autonome, à l'inverse d'autres fédérations et unions dont l'objet est centré sur la protection de certains types de handicaps ou sur des options sociales particulières.



### La FNAT, c'est aussi :

- 70 associations adhérentes
- 2 500 professionnels
- 60 000 mesures de protection

Les associations et services affiliés à la FNAT prennent en charge différentes catégories de population sans aucune forme de spécialisation ou d'exclusivité (personnes souffrant de handicaps psychiques, personnes âgées dépendantes, populations marginalisées, etc.). La majorité des adhérents exercent tous les régimes de protection concernant les adultes : tutelles et curatelles, sauvegardes de justice, etc. Les associations et services MJPM, membres de la FNAT, peuvent gérer de quelques centaines

à plus de 2 800 mesures de protection.

La totalité des associations fait appel à du personnel salarié. Les intervenants auprès des personnes protégées dans leur très grande majorité sont des travailleurs sociaux et des juristes tous titulaires du certificat national de compétences aux fonctions de mandataires judiciaires à la protection des majeurs.

Respectueuse des particularismes, la FNAT admet la possibilité des « doubles appartenances », et compte parmi ses membres des adhérents issus du monde mutualiste, des fédérations Unapei et Croix Marine, fédérations avec lesquelles elle entretient des relations régulières. Cette ouverture permet d'un point de vue interne d'appréhender le phénomène de la vulnérabilité dans toute sa diversité et sa complexité. Mais elle permet également à la FNAT de se prévaloir d'une certaine représentativité dans le secteur de la protection juridique des majeurs.

Pour suivre l'action de la FNAT : [www.fnat.fr](http://www.fnat.fr)

## PRÉSENTATION DE L'Unapei



L'Unapei est la première **fédération d'associations françaises de représentation et de défense des intérêts des personnes handicapées mentales et de leurs familles**. Créée en 1960, elle rassemble 600 associations de bénévoles, parents et amis, qui agissent pour que toute personne déficiente intellectuelle dispose d'une solution d'accueil et d'accompagnement et soit le plus intégrée possible dans la société.

La protection juridique est donc naturellement au cœur des préoccupations de l'Unapei. Tout d'abord, parce que les 60 000 familles adhérentes sont souvent elles-mêmes tutrices ou curatrices de leurs enfants handicapés et, qu'à minima, les parents sont amenés à un moment ou à un autre à se poser la question de l'opportunité de demander une mesure de protection, voire de l'anticiper. Ensuite parce que l'Unapei fédère 70 associations services mandataires judiciaires dont la particularité est qu'elles sont présidées par un parent ou proche d'une personne handicapée. Elles exercent à elles toutes près de 80 000 mesures de protection. La protection juridique qu'elle soit familiale ou exercée par un service est donc fondamentale pour l'Unapei et son mouvement.

Christel PRADO, Présidente de l'Unapei, affirmait lors des Assises nationales de la protection juridique des majeurs: « *Nos associations luttent pour que les personnes qu'elles accompagnent soient des personnes à part entière et pas des personnes entièrement à part. La personne protégée connaît les mêmes besoins, remplit les mêmes devoirs, dispose des mêmes droits que les autres, mais, elle est singulière et est confrontée à des difficultés, conséquences d'une altération de ses facultés personnelles, difficultés que peut compenser une mesure de protection juridique évolutive et adaptée à sa situation. Une mesure de protection, qu'elle soit exercée par la famille ou par une association familiale ou non, n'est pas une cote de mailles, une armure qui réduirait la citoyenneté et la participation de la personne.*

*Une mesure, c'est une compensation des conséquences sociales de la déficience de la personne, afin qu'elle puisse exercer sa pleine citoyenneté. »* C'est ainsi que l'Unapei revendique depuis plusieurs années que la protection juridique soit un élément à part entière de la compensation du handicap.



#### **L'Unapei, c'est aussi :**

- 600 associations dont 300 sont gestionnaires d'établissements et de services et 70 des associations mandataires judiciaires à la protection des majeurs
- 3 000 établissements et services médico-sociaux
- 75 000 professionnels employés dans les associations et les établissements
- 60 000 familles adhérentes des associations affiliées
- 180 000 personnes handicapées accueillies dont 77 000 personnes protégées.

Pour suivre l'action de l'Unapei : [www.unapei.org](http://www.unapei.org)

## PRESENTATION DE L'UNAF



L'Union Nationale des Associations familiales (UNAF) est née, en 1945, de la volonté du conseil de la Résistance d'associer les familles à la reconstruction civique, sociale, économique et culturelle du pays. Confirmées par la loi du 11 juillet 1975, l'UNAF et les UDAF, reconnues d'utilité publique, sont officiellement chargées de promouvoir, défendre et représenter les intérêts des 17 millions de familles vivant en France.

Les familles sont de véritables partenaires du dialogue social, elles jouent un rôle capital dans la croissance de notre pays. Par la voix de l'UNAF, le législateur s'est doté d'un interlocuteur pluraliste, véritable parlement des familles, où se trouvent des courants de pensée très variés, et lui a confié d'une manière permanente quatre missions :

- Donner des avis aux pouvoirs publics sur les questions d'ordre familial et leur proposer les mesures qui paraissent conformes aux intérêts matériels et moraux des familles. Cette habilitation permet de porter les revendications des familles dans une perspective constructive auprès des instances publiques. L'UNAF est ainsi appelée à participer activement à l'élaboration de textes législatifs et règlementaires, tel a été le cas de la réforme de la protection juridique des majeurs de 2007.
- Représenter officiellement, auprès des Pouvoirs Publics, l'ensemble des familles, sans exception. Des représentants familiaux siègent dans de multiples organismes touchant à des aspects très variés de la vie : action sociale, logement, santé, éducation, droit de la famille... (ex : CCAS, Conseils de familles des pupilles d'Etat, CAF, offices HLM, établissements de santé ou médico-sociaux, conseil économique et social environnemental ...).

- Ester en justice si les intérêts matériels ou moraux des familles sont mis en cause.
- Gérer tout service d'intérêt familial confié par les pouvoirs publics. Les services développés par les UDAF s'inscrivent en effet dans le prolongement de l'action politique de l'UNAF. Dans ce cadre, les UDAF exercent environ 140 000 mesures de protection juridique, pour des personnes qui ne peuvent s'appuyer sur leur famille. Face à des situations complexes



#### L'UNAF, c'est aussi :

- 121 structures territoriales : une UDAF dans chaque département et une URAF ou association interdépartementale dans chaque région
- 7 080 associations adhérentes aux UDAF, comptant 715 000 familles adhérentes
- 70 mouvements familiaux
- 17 973 postes de représentants familiaux siégeant dans 6 114 instances
- Plus de 80 domaines d'activités dans les UDAF
- 92 services mandataires à la protection des majeurs
- 6 700 professionnels

et un public cumulant des difficultés multiples, les professionnels des UDAF agissent en vertu des valeurs portées par l'institution familiale, telle que la solidarité publique en cas de carence de la solidarité familiale, le respect de toute personne protégée, dans sa singularité en tant que personne dotée de potentialités et d'une autonomie qui lui est propre, la responsabilité et l'intégrité professionnelle.

Pour suivre l'action de l'UNAF : [www.unaf.fr](http://www.unaf.fr)



### Personnes à contacter :

CNAPE : Laurence RAMBOUR : 01 45 83 19 45 - l.rambour@cnape.fr

FNAT : Hadeel CHAMSON : 01 42 81 46 11 - hchamson@fnat.fr

UNAF : Agnès BROUSSE : 01 49 95 36 20 - abrousse@unaf.fr

Unapei : Sébastien BRETON : 01 44 85 50 86 - s.breton@unapei.org

Ce livre blanc imprimé à 3000 exemplaires est distribué aux parlementaires, ministres, autorités publiques locales et à la presse. Vous pouvez obtenir un exemplaire supplémentaire sur simple demande dans la limite des stocks disponibles. Comité de pilotage : Sébastien BRETON, Agnès BROUSSE, Hadeel CHAMSON, Laurence RAMBOUR, avec l'appui du cabinet GRAYLING (Anne DUBOSCQ et Stéphane HARROUCH). Conception graphique et mise en page Hélène TELLIER. Crédit photos : CNAPE, François RICHIR, Shutterstock. Impression Action Dif. Dépôt légal : septembre 2012.

**CNAPE**

Convention Nationale  
des Associations de  
Protection de l'Enfant

118 rue du Château des Rentiers  
75013 Paris



6 rue de la Rochefoucauld  
75009 Paris



28 place Saint-Georges  
75009 Paris



15 rue Coysevox  
75876 Paris cedex 18