



***PROJET DE LOI RELATIF A L'ADAPTATION DE LA
SOCIETE AU VIEILLISSEMENT (N°804)***

***PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS DE LA FNAT
AU SENAT EN 1^{ERE} LECTURE***

23 Février 2015

PRESENTATION DE LA FNAT :

Fondée en 1982, la FNAT est la fédération Nationale des Associations Tutélaire – 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.

A ce jour, elle regroupe 74 services mandataires à la protection, répartis sur tout le territoire national employant plus de 2500 salariés assurant la protection de plus de 70 000 personnes.

LES ADHERENTS DE LA FNAT :

Les associations et services affiliés à la FNAT prennent en charge différentes catégories de population sans aucune forme de spécialisation ou d'exclusive (personnes souffrant d'handicaps psychiques, personnes âgées dépendantes, populations marginalisées ...)

La majorité des adhérents prend en charge 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 majeurs protégés 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 de ces 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.

PROBLEMATIQUE : FAIRE FACE A UNE SOCIETE OU L'ALLONGEMENT DE LA VIE ET L'AUGMENTATION DES MALADIES DEGENERATIVES CONSTITUE UNE NOUVELLE DONNE DEMOGRAPHIQUE, SOCIALE ET ECONOMIQUE.

Le projet de loi tend à anticiper les conséquences du vieillissement de la population sur la vie sociale et les politiques publiques.

La protection juridique des majeurs est au carrefour de nombreux défis de notre société : le vieillissement, la dépendance, l'exclusion sociale, la santé, notamment psychiatrique et bien d'autres enjeux liés à notre système de solidarité nationale.

La loi du 5 mars 2007 est l'une des réponses que la loi apporte, lorsqu'une personne se trouve en situation de vulnérabilité et qu'elle est dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération de ses facultés. Elle n'est ni obligatoire, ni automatique et doit rester subsidiaire à toute autre forme plus légère et moins contraignante, qui pourrait répondre aux besoins de la personne.

Le projet de loi sur l'adaptation de notre société au vieillissement aborde la question de la protection juridique des majeurs à travers plusieurs dispositions.

Nous souhaitons apporter quelques propositions d'amendements et quelques observations en guise de conclusions.

Amendement n°1

Protection juridique des majeurs :

Inscrire le principe d'incompatibilité du cumul de l'activité de mandataire judiciaire à la protection juridique des majeurs à titre indépendant et de délégué d'un service mandataire judiciaire à la protection des majeurs mentionné au 14° du I de l'article L. 312-1.

Titre II – Chapitre IV – Section 3

Article 26 bis (nouveau)

Après l'article L. 471-2 du code l'action sociale et des familles, il est inséré un article L. 471-2-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 471-2-1. - Les fonctions de mandataire judiciaire à la protection juridique des majeurs à titre indépendant ne sont pas compatibles avec l'exercice de ces mêmes fonctions en tant que salarié d'un service mandataire judiciaire à la protection des majeurs mentionné au 14° du I de l'article L. 312-1 et notamment toutes autres fonctions susceptibles de générer un conflit d'intérêt incompatible avec la mission de protection dont il a la charge »

EXPOSÉ DES MOTIFS

Nous constatons ces derniers mois que les situations de salariés qui demandent leur habilitation à titre individuel, se rencontrent de plus en plus fréquemment et se généralisent même à l'ensemble des services avec un risque de multiplication de contentieux liés à cette problématique. Une DDCS annonce un pourcentage de 30 % de délégués MJPM salariés souhaitant leur inscription en tant que MJPM indépendants.

En effet, la personne qui cumule la qualité de salarié d'un service tutélaire, d'une part, et un agrément préfectoral de MJPM exerçant à titre individuel, d'autre part, a choisi d'exécuter son contrat de travail en prenant le risque de privilégier son intérêt personnel sur l'intérêt de son employeur. Sa déloyauté s'analyse ici en termes juridiques. L'accomplissement de la charge de protection (tutelle ou curatelle) exige une disponibilité continue et complète, surtout lorsque la mesure de protection juridique s'étend à la personne. Or, dans le temps où le salarié serait placé à la disposition de son employeur pour accomplir les mandats qui auront été confiés par le juge des tutelles au service tutélaire, il sera, en théorie, dans l'impossibilité d'exercer les mandats de protection juridique qui lui auront été personnellement confiés.

En conséquence, nous recommandons la mise en place de cette incompatibilité eu égard :

- A la nature du mandat judiciaire qui s'exerce au nom du peuple français
- A la mise en œuvre d'une mission de service public et d'un devoir de solidarité au bénéfice des plus vulnérables de nos concitoyens
- L'existence d'un réel risque de conflits d'intérêts et l'actualité récente est là pour en témoigner

En conclusion, il nous semble important que cette problématique (cumul d'activités) puisse être purgée par une intégration de ce principe d'incompatibilité dans notre droit positif. Elle aurait pour conséquence pratique de rendre impossible l'exercice du métier de MJPM sous deux statuts différents et notamment de mettre un terme aux nombreux contentieux prud'homaux qui voient le jour dans les services MJPM de nos différents réseaux

Amendement n°2

Protection juridique des majeurs :

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

Titre II – Chapitre IV – Section 3

Article 26 ter (nouveau)

A l'article [L 215-4 du CASF](#) est ajouté un dernier alinéa « Ce dispositif d'information et de soutien est financé par l'Etat ».

EXPOSÉ DES MOTIFS

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 CASF, 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. Mais l'aspect budgétaire de cet accompagnement n'a pas été abordé dans les textes.

Après plus de cinq ans de mise en application de la loi, le constat est sans appel sur l'absence de soutien aux tuteurs familiaux. Paradoxalement, alors même que le dispositif repose maintenant sur une assise légale, nous constatons globalement, ces dernières années, que les financements dédiés à ce soutien aux familles n'existent toujours pas et parfois même disparaissent !

Madame **Christine TAUBIRA, Ministre de la Justice**, s'était d'ailleurs engagée à ce financement, en octobre 2012, devant l'Assemblée Nationale, [en réponse à une question posée par Jean Yves LE BOUILLONNEC](#) : « ***Un certain nombre de réformes sont prévues, parmi lesquelles le financement du service d'aide aux curateurs et tuteurs familiaux, afin de faciliter la tâche de contrôle des greffes et des magistrats. C'est le ministère de la Cohésion sociale qui en serait chargé.*** »

Les services mandataires judiciaires à la protection des majeurs ne disposent pas de budget spécifique pour mettre en place des dispositifs d'aide aux tuteurs familiaux. Certes, certains systèmes ont été développés ces dernières années mais de l'avis général, ce développement reste aléatoire, l'aide aux familles dépendant le plus souvent d'initiatives locales mises en œuvre par les associations dans le cadre d'une démarche inter fédérative. Il en résulte une certaine disparité sur le territoire quant à cette possibilité d'aide et de soutien aux tuteurs familiaux

Pas du tout ou mal informées, cette carence en matière d'aide et d'appui aux tuteurs familiaux conduit les familles à renoncer à exercer elle-même 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 juguler ainsi les mesures dont le financement repose sur la collectivité.

Amendements n° 3

Protection juridique des majeurs :

La révision annuelle du document individuel de protection du majeur (DIPM).

Titre II – Chapitre IV – Section 3

Est rajouté un troisièmement (3°) à l'article 26.

A l'[Article D 471-8](#) du CASF, le 3^{ème} alinéa du V est supprimé et est remplacé par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Tous les deux ans et à chaque évolution ou changement important dans la situation de la personne protégée, la définition des objectifs et des actions à mener dans ce cadre est réactualisée et fait l'objet d'un avenant. »

EXPOSÉ DES MOTIFS

Dans la pratique, il a été relevé par les professionnels de terrain (délégués MJPM) l'inutilité de procéder à une révision annuelle systématique du document individuel de protection des majeurs (DIPM). Il s'agit notamment des cas concernant des personnes souffrant d'une altération de leur faculté mentale et sans espoir, en l'état actuel de la science, d'un retour à une meilleure situation. Les cas les plus emblématiques concernent les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer.

La suppression de l'obligation de révision annuelle (à chaque date anniversaire du jugement selon l'article D 471-8 du CASF) du DIPM et son remplacement par une révision à minima tous les deux et à chaque évolution ou changement important de la personne protégée. Cette possibilité est à décider entre la personne protégée et le MJPM en charge de la protection.

Amendements n° 4

Protection juridique des majeurs :

Le rôle du mandataire judiciaire assermenté dans l'inventaire de patrimoine de la personne protégée

Titre II – Chapitre IV – Section 3

Un nouvel Article 29

A l'article 1253 du code de procédure civile est ajouté un alinéa 2 ainsi rédigé :

« La présence de deux témoins n'est pas obligatoire quand la personne protégée dispose d'un patrimoine de faible consistance et de faible valeur. Cette dispense de témoins est possible sous réserve d'acceptation de la personne protégée. Dans ce cas, l'inventaire se réalisera en présence du mandataire judiciaire dûment assermenté. »

EXPOSÉ DES MOTIFS

Lors de l'ouverture d'une mesure de tutelle, le tuteur doit faire l'inventaire (prévu à [l'article 503](#) du code civil) des biens meubles et immeubles de la personne protégée dans un délai de trois mois. Le code de procédure civile (art. 1253) 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 questionnements éthiques vis-à-vis de la personne protégée.

Dans certaines situations et notamment lorsque le patrimoine est de faible consistance (ex : pour les personnes sans domicile fixe, hébergement temporaire ou d'urgence), nous proposons de supprimer la présence obligatoire des deux témoins lors de cet inventaire et de rendre valide l'inventaire effectué par le MJPM dès lors qu'il est assermenté. Par ailleurs, cette faculté concerne l'inventaire des meubles meublants, lorsque le mobilier dont dispose la personne protégée est de faible consistance et de faible valeur.

OBSERVATIONS SUITE A L'AUDITION DE LA FNAT AU SENAT LE 17 FEVRIER PAR LES RAPPORTEURS DE LA COMMISSION DES LOIS ET DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.

⇒ **Difficulté dans la remise d'argent à disposition pour les personnes protégées en établissement public**

Les **mandataires personnes morales ou physiques** se trouvent aujourd'hui confrontés à une nouvelle difficulté, concernant la remise d'argent à disposition des personnes qu'ils protègent et qui sont hospitalisées ou hébergées en établissement public de soins ou autres (EHPAD, centres de convalescence ...)

En effet, le [décret n°2012-663 du 4 mai 2012](#), relatif aux « modalités de gestion des biens des personnes protégées, dont la mesure est confiée à un MJPM-préposé d'une personne morale de droit public », crée expressément une obligation d'intervention des trésoreries générales, dès lors que le MJPM est un préposé. Depuis, de nombreuses trésoreries générales refusent leurs services pour les personnes protégées par les associations, au motif que leur seule obligation concerne les personnes protégées par des préposés d'établissements.

Nous attirons l'attention de Messieurs/Mesdames les Sénateurs sur l'inégalité de traitement que cette pratique d'un service public de l'Etat induit pour les personnes protégées. Il semble donc à présent que deux catégories de personnes se distinguent :

- Celles (protégées par un préposé) qui peuvent continuer de bénéficier des services des trésoreries pour leurs mouvements de fonds et remise d'espèces ;
- Et celles (toutes les autres) qui ne peuvent plus accéder à ce service.

Du point de vue des droits fondamentaux des personnes, la récente réglementation crée une discrimination nouvelle et contrevient tout à fait à l'esprit du législateur, concernant aussi bien la gestion des biens, l'accès aux droits, que l'autonomie des personnes protégées.

⇒ **Principe d'égalité devant le service public pour les personnes bénéficiant d'une mesure de protection (Principe de continuité de l'intervention)**

Il s'agit de réaffirmer le principe par lequel toute personne sous protection bénéficie des mêmes services et des mêmes droits d'intervention, d'accompagnement et de soutien des services publics et médico-sociaux.

En effet, la personne protégée ne devient pas, du fait de la mesure de protection, un citoyen à part. Il doit continuer à bénéficier de l'ensemble du dispositif d'aide et d'action sociale mis en place par la collectivité au bénéfice des personnes vulnérables.

En d'autres termes, le MJPM ne se substitue pas par exemple à l'action de l'assistant social de secteur ou de tout autre professionnel du secteur médico-social.

⇒ **Priorité d'intervention et d'accessibilité**

Garantir à la personne bénéficiant d'une mesure de protection et à son représentant une priorité d'accessibilité ou d'intervention motivées par le handicap psychique (au même titre que le handicap physique loi 2005) : faciliter l'accessibilité aux organismes en charge d'une mission de service public.

⇒ **La prescription de l'article 423 du code civil concernant l'action en responsabilité contre le mandataire judiciaire en charge de la mesure de protection.**

[L'article 423 du code civil](#) dispose que « l'action en responsabilité se prescrit par cinq ans à compter de la fin de la mesure de protection alors même que la gestion aurait continué au-delà. Toutefois, lorsque la curatelle a cessé par l'ouverture d'une mesure de tutelle, le délai ne court qu'à compter de l'expiration de cette dernière ».

Nous nous faisons l'écho de certaines difficultés soulevées par les professionnels de terrain en raison de l'application de cet article. En effet, son application est susceptible de faire peser une responsabilité tout le long de la vie d'une mesure de protection, alors même que celle-ci n'est plus exercée par le mandataire en raison d'un dessaisissement. Dans cette hypothèse, la mesure est confiée à un autre mandataire.

Dans ce dernier cas de figure, afin de faire face à une éventuelle mise en cause de sa responsabilité par une personne dont il aurait exercé la mesure de protection par le passé, le mandataire est dans l'obligation de garder et donc d'archiver les pièces du dossier sur plusieurs décennies et ce tant que la mesure de protection est active. Cette situation ne va pas sans poser quelques problèmes liés aux modalités pratiques de cet archivage ainsi que de son coût.

Aussi, nous demandons que puisse être examinée la possibilité de faire démarrer cette prescription de cinq ans à compter de la fin de la mesure de protection ou du dessaisissement du mandataire.