



# Livre blanc sur la Protection Juridique des Majeurs

Synthèse

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

**FNAT** Fédération Nationale  
des Associations Tutélaires

**Unaf**  
Union nationale  
des associations familiales

**Unapei**

## **POURQUOI CE LIVRE BLANC ?**

La protection juridique des majeurs concerne aujourd'hui près d'un million de français et est à la croisée de nombreux enjeux de notre société. La loi du 5 mars 2007 a réformé en profondeur le droit de la protection juridique devenu inadapté, pour placer la personne protégée au cœur du dispositif. En février 2012, les Assises nationales de la protection juridique des majeurs, organisées par les quatre fédérations du secteur (CNAPE, FNAT, UNAF, Unapei) ont permis de dresser un premier bilan de cette loi qui s'applique depuis trois ans. Dans la continuité de cette démarche, l'interfédération qui les réunit a ensuite conduit une série d'auditions, la plus ouverte et la plus objective possible, afin d'identifier les voies de progrès et les risques à anticiper au regard de l'expérience d'acteurs incontournables. Le présent document est la synthèse du livre blanc et de ses 25 propositions.

### **1°) La protection juridique des majeurs : un enjeu de société croissant**

La loi n°2007-308 a incontestablement permis de mettre en lumière **la place croissante de la protection juridique des majeurs dans la société française**. En 2011, près de 800 000 personnes bénéficiaient d'une mesure de protection juridique, soit près de 1,5 % de la population française adulte. Le nombre d'ouvertures de mesures attribuées aux associations est en forte croissance : 330 000 mesures sont actuellement confiées aux 250 services mandataires représentés par nos quatre fédérations. **Il n'existe pas à l'heure actuelle de statistiques permettant une connaissance approfondie et un suivi de la population concernée**. Ce manque d'informations et de statistiques pourrait pourtant aisément être pallié par la création d'un Observatoire National de la protection juridique des majeurs.

### **2°) Des moyens qui ne sont pas encore à la hauteur de l'enjeu**

Malgré l'importance de la protection juridique aujourd'hui, **il est regrettable de constater que les moyens alloués aux dispositifs de protection, qu'ils soient humains ou financiers, ne sont pas en adéquation avec les objectifs et principes fixés par la loi**. Le nombre de juges et greffiers est insuffisant, en particulier pour répondre aux obligations de contrôle et de révision des mesures. La réforme de la carte judiciaire a eu un impact direct sur la justice des tutelles puisque la disparition des tribunaux d'instance a affaibli la proximité des juges avec les justiciables. Face à ces évolutions, il s'avère nécessaire de réorganiser la justice de la Protection des Majeurs. Des problèmes de coordination et de partage d'informations entre les différents acteurs contribuent à limiter la mise en application de la réforme.



En 2011, le coût de la protection juridique des majeurs était de 540 millions d'Euros pour la collectivité. Le budget global s'élève à 663 millions d'Euros, dont 118 millions de participation financière des personnes protégées. Ce système de financement est souvent perçu comme très complexe et peu lisible, particulièrement pour le calcul et prélèvement de la participation des personnes protégées, source d'insécurité juridique, réalisés directement par le mandataire judiciaire, au détriment de sa fonction première : la protection.

Le rôle des différents financeurs n'est pas non plus toujours bien défini, en particulier en matière de contrôle. Par ailleurs, le budget alloué aux services mandataires est déterminé à partir d'indicateurs quantitatifs auxquels il faudrait ajouter des indicateurs qualitatifs.

### **3°) La réforme de la protection des majeurs : un bilan mitigé au regard des objectifs de la loi**

Certes, les principes fixés par la loi ne sont pas remis en cause, mais l'ensemble des acteurs auditionnés s'accordent sur le fait que **sa mise en œuvre n'a pas été pleinement effective et que certains dysfonctionnements subsistent.** Les difficultés de mise en œuvre de la réforme risquent incontestablement de faire apparaître un système de protection juridique des majeurs à deux vitesses, alors que le législateur a souhaité garantir l'égalité des droits des usagers. **Conformément à cette volonté, la situation patrimoniale ou les ressources des personnes protégées ne doivent pas influencer sur la qualité de leur protection juridique.** Les ressources ne doivent pas non plus être un frein à l'ouverture d'une mesure de protection, malgré les coûts que cela peut parfois engendrer pour le majeur et sa famille, comme par exemple le certificat médical obligatoire. Quant au patrimoine des personnes vulnérables, il est indispensable que l'Etat garde sa mission de contrôle sur le dispositif, notamment sur les comptes de gestion.

### **4°) Les oubliés de la réforme**

Si ses principes font l'unanimité, la loi a omis certains aspects essentiels, et de ce fait, le nouveau dispositif n'est pas allé au bout de sa finalité. Les situations d'urgence pour lesquelles il convient de prendre une décision rapidement n'ont ainsi pas été prises en compte, et bien souvent la réponse des juges intervient trop tard. Le juge des tutelles devrait alors pouvoir s'autosaisir et prononcer une mesure de protection provisoire de type sauvegarde. De la même manière, en l'absence de réponse du juge dans un certain délai, son accord devrait être rendu implicite.

L'aide aux tuteurs familiaux a certes été consacrée afin de respecter le principe de primauté de la famille exigé par le législateur. Néanmoins, aucun financement n'a été prévu depuis cinq ans.

Saluée par tous les acteurs, la création de mesures alternatives à la protection juridique ne souffre pas de contestations majeures. Cependant, sa limitation aux seuls bénéficiaires de prestations sociales prive les personnes en réelle difficulté de pouvoir être accompagnées par ce dispositif. C'est un écueil majeur de la réforme.

### **5°) Une méconnaissance des dispositifs de protection juridique préjudiciable pour les personnes protégées.**

Souffrant d'un manque d'appropriation de la part de certains acteurs, la réforme de la protection juridique peine à s'appliquer pleinement. Parquets, avocats, notaires, médecins... : tous devraient être sensibilisés a minima et pour certains mêmes (les médecins par exemple) être formés spécifiquement sur le sujet.

Il est également surprenant de constater que l'une des grandes innovations de la loi de 2007, le mandat de protection future, contrat visant à offrir aux personnes la possibilité de régler à l'avance les modalités de leur propre protection ou de celle de leur enfant, est encore très peu utilisée. Les limites que le mandat présente, en matière de publicité et de contrôle, n'offrent pas une sécurité juridique suffisante, ce qui ne lui permet pas de rencontrer le succès attendu.



## **6°) Des ajustements nécessaires et urgents pour rendre la loi de 2007 effective**

Plusieurs points techniques doivent être améliorés pour que la réforme puisse être pleinement appliquée. Une absence de coordination et de cohérence entre les différentes dispositions juridiques applicables est régulièrement regrettée, tout particulièrement entre le Code Civil et le Code de Santé Publique.

Par ailleurs, la loi a établi le principe de révision de toutes les mesures. En ce qui concerne celles prononcées avant l'entrée en vigueur de la loi, elles devaient l'être avant le 31 décembre 2012. Devant d'importants retards, ce délai a déjà été repoussé d'un an en 2009, ce qui n'est toujours pas suffisant. On sait d'ores-et-déjà qu'un certain nombre de tribunaux ne tiendra pas ce nouveau délai. Il est donc urgent qu'une réponse soit rapidement apportée, au risque de faire perdre leur protection juridique à des personnes qui en ont besoin.

Enfin, beaucoup d'autres questions pratiques suscitent des interrogations telles que la présence obligatoire des deux témoins lors de l'inventaire du patrimoine de la personne protégée.

## **7°) Vers la reconnaissance d'une véritable profession**

La réforme avait pour objectif d'harmoniser les conditions d'exercice des professionnels en charge de la mise en œuvre des mesures en créant la profession unique de « mandataire judiciaire à la protection des majeurs » (MJPM), qu'ils soient tuteurs ou curateurs. Ceci s'est traduit par un meilleur encadrement des pratiques et par la mise en place de formations obligatoires. Il est cependant regrettable que cette formation ne soit sanctionnée que par l'obtention d'un Certificat National de Compétence (CNC) et non par un véritable diplôme d'Etat. Les disparités existantes entre les formations dispensées sont également à déplorer, de même que l'absence de formations spécifiques aux cadres. Plus généralement, les mandataires judiciaires auraient aussi besoin de réfléchir à leurs pratiques, au sein d'espaces éthiques dédiés par exemple.

Il est également essentiel de garantir l'indépendance des personnes qui mettent en œuvre les mesures de protection, en évitant l'apparition de conflits d'intérêts, dans la continuité des principes édictés par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et ratifiée par la France.

## **8°) Des enjeux de communication autour de la protection juridique exercée par les professionnels**

Les pratiques des mandataires judiciaires sont bien souvent présentées de manière très négative, en particulier dans les médias. La théorie largement prédominante est celle du complot, de l'abus de faiblesse et de l'escroquerie. Cette approche biaisée de la protection juridique des majeurs, alimente un certain nombre de fantasmes et d'idées reçues, dommageables pour l'ensemble des personnes concernées. Il est donc d'autant plus nécessaire de communiquer sur les nouvelles exigences auxquelles se soumettent les mandataires judiciaires, en insistant sur la transparence de leurs activités. La mise en place d'actions de communication à destination du Grand Public permettrait de redéfinir l'image d'une profession encore trop mal connue.

### **La CNAPE, la FNAT, l'UNAF et l'Unapei représentent :**

- 330 00 mesures de protection confiées à nos associations,**
- environ 12 000 professionnels**
- plus de 250 services mandataires judiciaires à la protection des majeurs.**



## PROPOSITIONS

**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 régalienne, 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 national 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 :** Supprimer la présence obligatoire des deux témoins lors de l'inventaire du patrimoine du majeur protégé, et rendre valide l'inventaire fait par le MJPM dès lors qu'il est assermenté.

**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.

**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.

[www.assisestutelles2012.fr](http://www.assisestutelles2012.fr)

[www.lesassisesenimages.fr](http://www.lesassisesenimages.fr)

