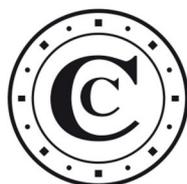


Cour des comptes



# LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

Une réforme ambitieuse,  
une mise en œuvre défailante

Communication à la Commission des finances, de l'économie  
générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Septembre 2016



# Sommaire

<b>AVERTISSEMENT</b> .....	<b>5</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>9</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>13</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>15</b>
<b>CHAPITRE I UNE RÉFORME AMBITIEUSE</b> .....	<b>19</b>
<b>I - LES MAJEURS PROTÉGÉS, DES PERSONNES VULNÉRABLES DE PLUS EN PLUS NOMBREUSES</b> .....	<b>19</b>
A - Des risques multiples .....	19
B - Une population croissante mais aux contours mal définis .....	23
<b>II - LA LOI DE 2007, UN PROGRÈS SUR LE PLAN JURIDIQUE</b> .....	<b>28</b>
A - Les motifs de la réforme .....	28
B - Des objectifs ambitieux.....	30
<b>CHAPITRE II UNE MISE EN ŒUVRE DÉFAILLANTE</b> .....	<b>37</b>
<b>I - LE RENFORCEMENT DES DROITS DES PERSONNES ET LA PRIORITÉ À LA PROTECTION FAMILIALE NE SONT PAS TOUJOURS VÉRIFIABLES</b> .....	<b>37</b>
A - De nouvelles garanties insuffisamment mises en œuvre.....	37
B - Une protection familiale qui reste à développer.....	40
<b>II - LES MESURES DE PROTECTION JURIDIQUE CONTINUENT À CROÎTRE EN DÉPIT DE DISPOSITIFS ALTERNATIFS</b> .....	<b>44</b>
A - Les mesures de protection juridique s'accroissent et la charge pour les juridictions s'aggrave .....	44
B - Le volet social de la réforme n'a pas prospéré .....	50
C - Des textes récents pour simplifier le dispositif de protection des majeurs et relancer sa « déjudiciarisation » .....	53
<b>III - LE FINANCEMENT DES MESURES A ÉTÉ RATIONALISÉ, MAIS LES DÉPENSES NE SONT PAS MAÎTRISÉES</b> .....	<b>54</b>
A - Un mode de financement des mesures de protection remanié .....	55
B - Le coût global du dispositif n'est pas maîtrisé .....	58
<b>IV - LA QUALITÉ DE LA PROTECTION ET SON CONTRÔLE DEMEURENT TRÈS INSUFFISANTS</b> .....	<b>60</b>
A - Une gestion des mesures de protection préoccupante .....	61
B - Un contrôle des mesures de protection très insuffisant .....	73
<b>CHAPITRE III UN PILOTAGE ET UN CONTRÔLE À STRUCTURER</b> .....	<b>81</b>
<b>I - UN PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL ABSENT</b> .....	<b>81</b>
A - Une coordination interministérielle inexistante .....	81
B - Des instruments de pilotage sous-utilisés.....	84
C - De nouveaux outils à développer .....	86
<b>II - UN MÉTIER DE MANDATAIRE À MIEUX ENCADRER ET PROFESSIONNALISER</b> .....	<b>88</b>
A - Un encadrement insuffisant .....	88

B - Une formation à renforcer .....	92
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>97</b>
<b>GLOSSAIRE .....</b>	<b>99</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>101</b>

## Avertissement

Par un courrier en date du 4 novembre 2015, le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale a saisi le Premier président, en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, d'une demande d'enquête relative au bilan de la réforme de la protection juridique des majeurs (PJM) issue de la loi du 5 mars 2007 et entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Le périmètre de l'enquête a été défini en accord avec M. Gaby Charroux, député des Bouches-du-Rhône, à l'origine de la demande. Un courrier du Premier président de la Cour du 21 janvier 2016 (cf. annexe n° 1) a informé le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire que l'enquête s'attacherait, à titre principal, à dresser le bilan de la réforme de 2007, sans évaluer dans son ensemble la politique de protection des majeurs vulnérables.

En novembre 2011, à la demande la commission des finances du Sénat, la Cour a déjà produit un premier bilan de la réforme 2007, deux années seulement après son entrée en vigueur<sup>1</sup>. Même si plusieurs constats d'alors se sont confirmés, ceux faits dans le présent rapport ont bénéficié d'une période d'analyse plus longue et d'un champ d'investigation plus approfondi.

Cet examen de la mise en œuvre de la loi se distingue de l'approche qu'a adoptée le Défenseur des droits dans ses travaux récents sur la protection juridique des majeurs. Ce dernier s'est attaché à apprécier dans quelle mesure le régime français de protection juridique des majeurs, à savoir la loi de 2007 et ses ajustements successifs, est conforme à la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées et, plus généralement, suffisamment protecteur des libertés individuelles. Telle n'est pas la visée de la Cour dans le présent rapport, qui ne se prononce pas sur l'opportunité de la réforme de 2007, mais en établit le bilan conformément à la demande de l'Assemblée nationale.

La Cour a, d'abord, examiné l'application des principales mesures de la loi par les tribunaux d'instance, à partir d'un échantillon de plus d'une vingtaine de juridictions qu'elle a interrogées par questionnaire ou visitées et sur la base d'échanges avec la Chancellerie. À cette occasion, elle a consulté plusieurs dizaines de dossiers individuels de tutelles. Elle a, également, examiné l'action des administrations sociales de l'État, au plan central comme au plan local, qui ont un rôle important dans la régulation de l'activité des mandataires professionnels. Elle a, en outre, contrôlé, sur pièces et sur place, la gestion du principal réseau de services tutélaires, celui des unions départementales des associations familiales (UDAF), qui avaient la charge d'environ un majeur protégé sur cinq en 2012. Jusqu'à la loi n° 2016-41

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, La réforme de la protection juridique des majeurs*, novembre 2011, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

du 26 janvier 2016, qui a étendu la compétence de la Cour aux établissements à caractère sanitaire, social ou médico-social, ces associations étaient les seules entrant dans le champ de contrôle de la Cour au moment où elle a été saisie de la demande d'enquête par l'Assemblée nationale. Pour compléter son échantillon de contrôle et comme ses normes professionnelles le prévoient (cf. norme III.35), la Cour a exploité le contenu de trente rapports d'inspection-contrôle de directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), qui ont compétence sur l'ensemble des mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Néanmoins, hormis le juge des tutelles et le procureur de la République, aucun organe public n'a de compétence de contrôle ou de surveillance sur les tuteurs et curateurs familiaux qui ont en charge environ la moitié des mesures de protection juridique. Le bilan dressé par la Cour n'a donc pu se fonder que de manière indirecte et partielle sur une analyse des gestions familiales au travers des dossiers individuels qu'elle a consultés dans les tribunaux d'instance. Mais au total, elle a examiné plusieurs centaines de dossiers individuels de majeurs protégés représentatifs des divers modes de gestion des mesures.

Compte tenu des délais impartis à son enquête, la Cour n'a pas pu contrôler la gestion par les départements des mesures d'accompagnement social, qui ont été instituées par la loi de 2007 comme un préalable aux mesures judiciaires. Elle a néanmoins analysé les statistiques du volet social de la réforme et échangé avec l'Association des départements de France à ce sujet.

Les dysfonctionnements du régime de protection juridique des majeurs relevés par la Cour dans le présent rapport ont été partagés avec une large représentation des acteurs concernés. La liste des personnes interrogées par la Cour lors de son enquête figure en annexe (cf. annexe n° 2).

Un relevé d'observations provisoires a été communiqué aux fins de contradiction le 13 juillet 2016 au secrétaire général du Gouvernement, aux secrétaires généraux et aux contrôleurs budgétaires et comptables des ministères de la justice, d'une part, et des affaires sociales et de la santé, d'autre part, à la directrice des affaires civiles et du Sceau, à la directrice des services judiciaires, au directeur général de la cohésion sociale, au directeur du budget, au Défenseur des droits, au président du Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables, au président de la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires, au président de l'Association des départements de France, aux présidents des associations les plus représentatives des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (UNAF, FNAT, CNAPE, UNAPEI, FNMJI, Chambre nationale des MJPM, ANMJPM) ainsi qu'à deux personnalités qualifiées, spécialistes de la matière, Mme Anne Caron-Déglise, président de chambre à la Cour d'appel de Versailles, et M. Gilles Raoul-Cormeil, maître de conférences à l'université de Caen.

Ces destinataires du relevé d'observations provisoires ont été également entendus par la Cour les 5, 8 et 9 septembre 2016.

Le présent rapport, qui est la synthèse définitive de l'enquête de la Cour, a été délibéré le 9 septembre 2016 par la formation interchambres constituée pour les besoins de l'enquête, présidée par M. Maistre, conseiller maître, et composée de M. Lefas, président de chambre maintenu en qualité de conseiller maître, MM. Selles et Uguen et Mme Faugère, conseillers maîtres.

Les rapporteurs étaient Mme Engel, conseiller maître, M. de Puylaroque, conseiller maître, M. Goubault, conseiller référendaire, rapporteur général, et M. Champomier, conseiller référendaire. Le contre-rapporteur était M. Selles.

Le rapport a ensuite été examiné et approuvé le 16 septembre 2016 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, MM. Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.



## Synthèse

Il y a près d'une décennie, le 5 mars 2007, a été promulguée une loi qui a réformé le régime de protection juridique des majeurs en France de manière significative. Ce régime concernerait aujourd'hui environ 700 000 personnes qui font l'objet d'une mesure restrictive de libertés décidée par un juge : un peu moins de la moitié d'entre elles serait sous curatelle et un peu plus de la moitié sous tutelle.

### **Face à un enjeu de société grandissant, le législateur a voulu une réforme ambitieuse**

Dans un contexte de vieillissement de la population, le devoir qu'ont les familles et la collectivité de protéger les majeurs, dont les facultés personnelles sont altérées au point de les priver de la capacité de pourvoir eux-mêmes à leurs intérêts, est de plus en plus pressant. Or, le régime de protection juridique, tel qu'il était organisé par la loi n° 68-5 du 3 janvier 1968, s'était éloigné de ses objectifs. Il ne garantissait plus, d'une part, que seuls les majeurs dont la situation le justifiait étaient placés sous protection et, d'autre part, que les droits des personnes protégées étaient pleinement respectés.

Devant ces constats, en adoptant la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007, le législateur a d'abord souhaité replacer le majeur protégé au centre du régime, en lui conférant des droits renforcés et en réaffirmant la priorité familiale que le juge doit appliquer dans son choix du tuteur ou du curateur. Il a ensuite voulu « déjudiciariser » le système, en aménageant la procédure devant les tribunaux et en créant des mesures d'accompagnement pour les personnes qui relèvent davantage d'une prise en charge sociale que d'une protection juridique. L'hypothèse que faisait alors le Parlement était que la forte croissance du nombre de nouveaux majeurs placés chaque année sous une mesure de protection n'était pas seulement la conséquence du vieillissement de la société, mais également le reflet d'une dérive du système consistant à traiter judiciairement des problèmes sociaux. Enfin, le dernier objectif du Parlement était de maîtriser le coût du régime de protection juridique des majeurs pour les finances publiques ; si la prise en charge des majeurs protégés par leurs proches ne génère pas de dépenses publiques, en revanche les mandataires professionnels sont rémunérés par la collectivité pour la part qui n'est pas financée par les majeurs eux-mêmes.

### **La mise en œuvre de la loi n'a toutefois pas été à la hauteur de ses ambitions**

Sur le plan des droits des majeurs protégés, la loi a indéniablement marqué un progrès. À titre d'exemple, le principe de la révision obligatoire a permis que toutes les mesures existantes aient été réexaminées par le juge dans le délai quinquennal fixé par la loi, bien qu'au prix d'une charge de travail très élevée pour les tribunaux d'instance, qui n'ont pu se livrer qu'à un réexamen minimal. La mise en œuvre des autres droits n'est cependant pas toujours vérifiable en raison des limites des systèmes d'information du ministère de la justice. Il est par exemple impossible d'obtenir la part des décisions qui ont donné lieu à une audition

préalable du majeur, ni de disposer de chiffres sur l'activité des parquets qui doivent désormais « filtrer » les demandes d'ouvertures ou de révision de mesures déposées auprès des tribunaux. Quant à la priorité familiale, les données disponibles tendent à montrer qu'elle n'est pas pleinement appliquée, même si une analyse quantitative ne suffit pas à établir ce fait.

En apparence, la « déjudiciarisation » du système serait atteinte, car le chiffre de 700 000 majeurs protégés en 2015 est le même que celui de 2006. En réalité, le contrôle de la Cour a révélé qu'en matière de stock, les statistiques du ministère de la justice ne sont pas fiables. Les données de 2006 sur lesquelles le législateur s'est fondé étaient, sur ce point, erronées. En 2010, le nombre de mesures en vigueur a en effet baissé d'environ 100 000 par rapport à l'année précédente, sous l'effet de corrections dans les bases de données liées à la révision des mesures qui a fait apparaître plusieurs dizaines de milliers de dossiers caducs. Plus robustes, les statistiques relatives aux nouvelles mesures annuelles indiquent qu'en dépit des dispositions de la loi, le nombre de mesures de protection ouvertes chaque année continue de croître, et ce à un rythme plus rapide qu'avant la réforme : leur taux de croissance annuelle est de 5,0 % en moyenne depuis 2009, contre 4,4 % avant cette date. Depuis 2013, ce sont ainsi plus de 70 000 nouveaux majeurs qui sont placés sous tutelle ou curatelle chaque année. Les statistiques révèlent également que les nouvelles catégories de mesures créées par la loi (mesure d'accompagnement social personnalisé, MASP, et mesure d'accompagnement judiciaire, MAJ) n'ont pas rencontré le succès espéré. Cela est dû au caractère contractuel et complexe de ces mesures, à la communication insuffisante des pouvoirs publics sur leur existence, à la faible mobilisation des départements, inquiets du coût des mesures, et à la surestimation probable du public concerné au moment de l'adoption de la loi. Le mandat de protection future, conçu pour désigner à l'avance son tuteur ou son curateur en cas d'altération de ses facultés et limiter ainsi l'intervention du juge, s'est également très peu développé.

Ainsi, la volonté du législateur de 2007 de freiner la croissance du nombre de mesures a échoué, sans qu'il soit possible de déterminer dans les causes de cet échec la part des facteurs démographiques, sociaux et épidémiologiques, d'une part, et celle du développement insuffisant des dispositifs alternatifs aux mesures judiciaires, d'autre part. Une enquête lancée par la Chancellerie pour analyser les décisions des juges des tutelles prises en octobre 2015 sur l'ensemble du territoire devrait permettre d'éclairer cette question ; ses résultats sont attendus pour la fin de l'année 2016.

Enfin, le coût global du régime est loin d'avoir été maîtrisé. Il s'est renchéri de 6,3 % par an en moyenne depuis 2008, passant de 508 M€ à 780 M€ en 2015, dont 637 M€ de financement public, le reste étant à la charge des majeurs. Cette aggravation provient de la croissance du nombre de mesures confiées à des mandataires professionnels (+ 2,9 % par an en moyenne). Elle procède également, dans des proportions comparables, de l'augmentation du coût annuel moyen d'une mesure qui s'élevait en 2015 à 1 852 €, contre 1 476 € en 2009 (+ 3,3 % par an en moyenne). La part du financement public n'a pas été réduite ; en revanche, la répartition de ce financement entre les différentes administrations publiques a profondément évolué. Les organismes de sécurité sociale, qui assumaient ces dernières années plus de la moitié du coût total, n'y participeront plus, par l'effet d'une disposition de la loi de finances pour 2016. Pour des motifs de simplification et de compétence, c'est désormais l'État qui prendra en charge plus de 99 % du financement des mesures de protection.

## **Le très faible niveau de contrôle des mesures et des acteurs est alarmant**

Au-delà de la mise en œuvre de la loi elle-même, la gestion concrète des mesures de protection par les curateurs et les tuteurs est globalement insuffisante et préoccupante. Les divers documents analysés par la Cour (inventaires, budgets prévisionnels, documents individuels de protection du majeur, comptes rendus de gestion), sur la base d'un échantillon de plusieurs centaines de dossiers individuels, révèlent que la qualité de la gestion est très disparate, qu'elle soit assurée par des tuteurs familiaux ou par des mandataires professionnels. Plusieurs aspects de la gestion des mesures sont négligés, qu'il s'agisse de l'élaboration du « projet de vie » de la personne, de l'établissement de l'inventaire et du budget prévisionnel, des visites à domicile ou de la gestion de « l'argent de vie ». Les risques sont élevés pour le respect concret des droits et du patrimoine des personnes protégées. Cela est d'autant moins admissible que ces personnes sont vulnérables, privées en tout ou partie de leur liberté, et n'ont, pour la plupart, pas de moyens d'expression et de recours.

Le contrôle de la gestion des mesures de protection par les tribunaux eux-mêmes est dans l'ensemble très faible. Les comptes annuels remis aux greffes par les curateurs et les tuteurs sont très peu ou très mal contrôlés. Par ailleurs, les juges et les procureurs n'exercent presque jamais leurs pouvoirs de surveillance générale des mesures de protection. Cela est dû à l'inadaptation des outils dont disposent les juridictions et à l'incapacité des services de greffe à exercer efficacement la vérification des comptes produits, les greffiers affectés à cette tâche étant trop peu nombreux et n'étant pas formés aux techniques de contrôle comptable.

Cela est dû plus fondamentalement au décalage important entre l'office du juge, tel que l'organise le code civil, et les moyens dont dispose la Justice pour assumer cet office. En 2015, les juges des tutelles étaient chargés de 3 500 dossiers en moyenne, ce qui ne permet pas d'assurer un suivi efficace. Faute d'augmenter les moyens des tribunaux d'instance à la hauteur des enjeux, il apparaît aujourd'hui nécessaire de poursuivre la « déjudiciarisation » du régime de protection en recentrant l'office du juge sur le prononcé et la surveillance générale des mesures privatives de libertés, et celui des greffes sur un contrôle de second niveau. L'introduction en 2016 d'une nouvelle mesure d'« habilitation intrafamiliale » va dans ce sens, qui limite l'intervention du juge et pourrait se révéler un puissant vecteur de « déjudiciarisation ». Pour les mesures classiques de curatelle et de tutelle, la Cour recommande que la loi confie à des professionnels du chiffre, dans des conditions bien encadrées, le contrôle des comptes des majeurs présentant des risques, contrôle que ni les tribunaux, ni l'administration ne s'avèrent en mesure d'exercer.

## **La protection des majeurs appelle la mise en place d'une véritable politique publique**

À l'exception de cette recommandation, la Cour estime que la protection juridique des majeurs peut être améliorée à législation constante. En effet, le cadre légal actuel conforte les droits du majeur et offre une gamme étendue de mesures correspondant aux divers degrés d'incapacité du majeur — même si quelques défauts de conception pourraient être corrigés afin de remédier au peu de succès des mesures alternatives à la protection judiciaire.

Le principal problème de la protection juridique des majeurs est qu'elle n'est pas structurée et souffre d'une sous-administration manifeste. Alors que l'État engage sa responsabilité en plaçant 700 000 personnes et leur patrimoine sous sa protection, aucun service ministériel n'est pleinement en charge de cette protection contrairement à d'autres pays. Le Chancellerie considère qu'en la matière sa responsabilité est essentiellement normative : seule une partie d'un bureau de la direction des affaires civiles et du Sceau s'occupe de protection juridique des majeurs, mais uniquement sous l'angle de l'élaboration de textes. Par comparaison, le ministère de la justice dispose d'une direction de la protection judiciaire de la jeunesse pour assurer la prise en charge de près de 383 000 mineurs. Si les responsabilités de l'État ne sont pas les mêmes dans ce domaine, l'écart de moyens ne paraît pas justifié. Quant au ministère des affaires sociales, il ne s'estime pas comptable de la protection des majeurs, alors que les textes lui donnent des pouvoirs élargis en la matière. Cette compétence n'occupe qu'une partie d'un bureau de la direction générale de la cohésion sociale et l'équivalent temps plein de seulement 10 inspecteurs-contrôleurs départementaux sur l'ensemble du territoire.

Si la politique de protection juridique des majeurs n'est pas incarnée, elle n'est pas davantage coordonnée ni au plan national, ni au plan local. Il n'existe pas d'instance réunissant tous les acteurs. Les rares instruments de pilotage existants (comité de suivi de la loi, schémas régionaux, contrats de programmation pluriannuelle) sont sous-utilisés. L'encadrement et le contrôle de la profession de mandataire en fort développement sont encore insuffisants, en particulier au plan déontologique, et la formation de ses membres doit être améliorée. Enfin, il n'existe pas de dispositif national d'information du public, de type portail internet ou « numéro vert », ce qui est la marque la plus évidente de ce que la politique publique de protection juridique des majeurs n'est pas identifiée.

La Cour recommande, pour donner une impulsion à la mise en œuvre de cette politique, de confier pendant cinq ans à un délégué interministériel à la protection juridique des majeurs la mission de structurer les moyens dont l'État et les différents acteurs disposent. Cela suppose de coordonner les acteurs, de réguler et de contrôler davantage la profession de mandataire, et de mieux connaître le public concerné ; des recommandations opérationnelles sont émises dans le présent rapport pour atteindre ces objectifs. Si cet effort générera des coûts, ils doivent être mis en regard des risques auxquels sont exposés les majeurs vulnérables et ceux qu'encourt l'État à raison d'une possible mise en jeu de sa responsabilité dans le placement sous protection juridique d'une part importante de la population. En outre, ces coûts pourront être financés par le développement des curatelles et des tutelles familiales, génératrices d'économies importantes pour l'État, grâce notamment à un soutien effectif des familles. Un meilleur contrôle des mandataires et de la participation financière des majeurs au coût de leurs mesures devrait également permettre de limiter le financement public du dispositif.

# Recommandations

(reclassées dans un ordre différent de celui de leur apparition dans le rapport)

## ***Faire émerger une politique publique de la protection des majeurs : piloter, réguler et coordonner***

1. confier à un délégué interministériel, pour une durée de cinq ans, la mission de structurer et de piloter une politique publique de protection juridique des majeurs, en coordonnant les différents acteurs du dispositif, en régulant la profession de mandataire et en informant le public (*services du Premier ministre, ministère de la justice, ministère des affaires sociales*) ;
2. mettre en place, en s'appuyant sur une base de données nationale fiabilisée et sur les structures locales existantes, un observatoire de la protection juridique des majeurs couvrant toute la population protégée et permettant de mieux connaître ses caractéristiques et les motifs de son placement sous protection juridique (*ministère de la justice, ministère des affaires sociales*) ;
3. corrélérer l'allocation des fonds publics versés aux mandataires judiciaires à des indicateurs de résultat et de performance communs à toute la profession au moyen d'une contractualisation pluriannuelle (*ministère des affaires sociales*) ;
4. normaliser les modalités d'établissement, de transmission et de contrôle des documents prévus par le code civil pour la protection de la personne et des biens des majeurs (*ministère des affaires sociales et ministère de la justice*).

## ***Concrétiser les objectifs de déjudiciarisation et de priorité familiale***

5. amplifier les dispositifs de soutien aux tuteurs familiaux (*ministère des affaires sociales*) ;
6. confier à des professionnels du chiffre, sous la surveillance du juge et à des tarifs plafonnés, l'établissement et le contrôle des inventaires et des comptes des majeurs dont la situation financière est complexe ou présente des risques (*ministère de la justice*).

## ***Renforcer la professionnalisation et le contrôle des acteurs***

7. rehausser de manière significative le niveau des formations conduisant à la délivrance du certificat national de compétences et assurer leur contrôle (*ministère des affaires sociales*) ;
8. édicter une charte de déontologie commune à l'ensemble des mandataires à la protection juridique des majeurs (*ministère des affaires sociales*) ;
9. renforcer le contrôle des mandataires par les directions départementales et régionales de la cohésion sociale, en précisant le cadre juridique et méthodologique des contrôles (*ministère des affaires sociales*).



## Introduction

En 2015, près de 700 000<sup>2</sup> personnes faisaient l'objet d'une mesure de protection juridique prononcée par le juge des tutelles, leurs facultés personnelles étant altérées au point qu'elles n'étaient plus en mesure de pourvoir elles-mêmes à leurs intérêts. Ces mesures, d'une durée variable, sont plus ou moins restrictives de libertés, passant d'une logique d'assistance à une logique de représentation partielle ou totale du majeur protégé. Elles peuvent être précédées de mesures sociales prises, en principe, par le conseil départemental qui, lorsqu'elles échouent, font place à l'intervention du juge. Par comparaison, les mineurs pris en charge par la justice étaient près de 383 000 en 2015, dont 170 500 dans le cadre des services de la protection judiciaire de la jeunesse.

La notion de protection juridique des majeurs a été introduite dans le droit civil français par la loi n° 68-5 du 3 janvier 1968. Elle marque l'effacement de la notion d'incapable majeur, issue d'une loi de 1938, au profit d'une approche humaniste, qui tend à réduire le plus possible les atteintes portées à l'exercice de la capacité civile. L'élément constant du droit dans ce domaine est l'intervention du juge judiciaire qui, en sa qualité de gardien des libertés individuelles<sup>3</sup>, peut seul décider de placer les personnes concernées sous un régime strictement défini et adapté à leur état.

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs (ci-après « la réforme de 2007 » ou « la loi de 2007 ») a constitué un approfondissement plutôt qu'une rupture avec la législation antérieure. Elle s'inscrit dans un mouvement législatif qui tend à reconnaître et protéger davantage les droits des personnes vulnérables. Elle est à rapprocher d'autres textes adoptés au cours des années 2000, concernant l'action sociale et médico-sociale (2002), les personnes handicapées (2005), la protection de l'enfance (2007) ou encore les personnes faisant l'objet de soins psychiatriques (2011)<sup>4</sup>.

Le législateur de 2007 a également entendu mieux tenir compte des engagements internationaux de la France qui intéressent le droit des majeurs vulnérables et en particulier :

---

<sup>2</sup> Le stock de mesures de protection en cours au 31 décembre 2015 était de 694 700 (source : ministère de la justice, SDSE, donnée provisoire).

<sup>3</sup> Article 66, alinéa 2, de la Constitution : « L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ».

<sup>4</sup> Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, pour promouvoir « l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté » ; loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (loi « handicap ») ; loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ; loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

- dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Convention européenne des droits de l'Homme, la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'Homme et les avis du Conseil de l'Europe ;
- dans le cadre de l'ONU, la déclaration des droits des personnes handicapées de 1995, la convention sur les droits de l'homme et la biomédecine de 1997 et surtout la convention relatives aux droits des personnes handicapées du 30 mars 2007, ratifiée par la France le 18 février 2010.

### **Les acteurs de la protection juridique des majeurs**

#### ***Le majeur protégé***

Est susceptible d'être protégé par la loi tout majeur souffrant d'une altération de ses facultés mentales ou corporelles au point d'avoir besoin d'être représenté ou assisté de manière continue par un tiers pour accomplir les actes de la vie civile. La mesure de protection est décidée par un juge, qui désigne la personne chargée de représenter ou d'assister le majeur ainsi que l'étendue et la durée de la protection. Le majeur peut demander lui-même à être protégé, mais les demandeurs sont le plus souvent ses proches ou des tiers transmettant un signalement au procureur de la République.

#### ***La personne chargée de la protection***

La personne chargée de la protection (le « tuteur » ou le « curateur » dans la plupart des cas) est soit un membre de la famille du majeur protégé, soit un mandataire professionnel appelé « mandataire judiciaire à la protection des majeurs » (MJPM). Selon les statistiques disponibles, les tuteurs ou curateurs familiaux représenteraient en 2015 un peu moins de la moitié des mesures de protection existantes, les MJPM un peu plus de la moitié.

Les mandataires professionnels peuvent être :

- une *personne morale*, très généralement une association, qualifiée de « service mandataire » ou de « service tutélaire ». Au sein de ces services tutélaires, exercent des délégués, généralement salariés, qui assurent effectivement la protection des majeurs sous le contrôle de leur hiérarchie. En 2015, on dénombrait environ 350 services tutélaires, qui géraient un peu plus de 80 % des mesures de protection confiées à des MJPM ;
- une *personne physique*, qui exerce son mandat à titre individuel. Cette profession libérale est relativement récente et se développe ; elle comptait environ 2 500 membres en 2015 et gérait près de 15 % des mesures confiées à des MJPM ;
- un *salarié* de l'établissement de soins où est pris en charge le majeur protégé (les « préposés d'établissement ») ; cette catégorie de mandataire, dont l'effectif s'élevait à un peu plus de 500 membres en 2015, prenait en charge environ 5 % des mesures confiées à des MJPM.

#### ***L'autorité judiciaire***

La *Chancellerie* rédige les textes qui régissent la protection juridique des majeurs (direction des affaires civiles et du Sceau, DACS). Elle suit aussi l'activité des tribunaux compétents que sont les tribunaux d'instance (direction des services judiciaires, DSJ).

Le *procureur de la République* traite les demandes de protection qui n'émanent pas de la famille ou des proches ainsi que les signalements. Il peut saisir le juge, habilite les médecins qui établissent les certificats médicaux nécessaires à l'ouverture des mesures et donne, avec le préfet, un avis conforme sur la liste des mandataires.

Le *juge des tutelles* est un magistrat du tribunal d'instance. Il ne peut être saisi directement que par la famille ou un proche de la personne à protéger, ainsi que par cette dernière. Acteur central de la protection juridique des majeurs, il prononce l'ouverture des mesures, leur conversion et leur mainlevée. Il est, avec le procureur, chargé de la surveillance générale des mesures de protection et peut prononcer des injonctions contre les personnes chargées de la protection, voire les dessaisir de leur mission en cas de manquement caractérisé.

Les *services du greffe* auprès du juge des tutelles, outre leur rôle habituel d'assistance du magistrat, sont chargés du contrôle des comptes de gestion déposés par les tuteurs.

#### ***Le ministère des affaires sociales***

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) pilote le volet social et le financement des mesures de protection juridique des majeurs, en s'appuyant sur les services déconcentrés interministériels compétents.

Les directions régionales de la jeunesse, des sports, et de la cohésion sociale (DRJSCS) élaborent le schéma régional de la protection juridique des majeurs, appuient le contrôle exercé en département, programment les crédits et organisent la formation des mandataires.

Les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) habilite les mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM), contrôlent leur activité et tarifient les services mandataires et les mandataires individuels.

#### ***Le conseil départemental***

Le conseil départemental gère les mesures d'accompagnement social personnalisé.

La loi de 2007 a été une réforme d'ampleur face à un enjeu de société grandissant (chapitre I). Mais sa mise en œuvre n'a pas été à la hauteur de ses ambitions et tant la gestion effective des mesures que leur contrôle demeurent défailants (chapitre II). Plus fondamentalement, la protection juridique des majeurs doit désormais être structurée comme une politique publique à part entière (chapitre III).



# Chapitre I

## Une réforme ambitieuse

Aux termes du code civil, la protection juridique des majeurs est un devoir des familles et de la collectivité publique<sup>5</sup>. Les personnes placées sous ce régime sont en effet particulièrement vulnérables et ceux qui assurent leur protection exercent une tâche exigeante et difficile. Cela en fait un régime d'autant plus sensible que le vieillissement de la société augmente le nombre de personnes à protéger, même si la population des majeurs concernés est en réalité assez mal connue.

Pour garantir que les droits des personnes protégées soient respectés et limiter les mesures de protection aux seuls majeurs qui en ont réellement besoin, le Parlement a adopté en 2007 une loi ambitieuse.

### **I - Les majeurs protégés, des personnes vulnérables de plus en plus nombreuses**

#### **A - Des risques multiples**

La protection juridique des majeurs est un domaine sensible, tant du point de vue des personnes protégées, en raison des limitations posées à leur liberté, que de celui des personnes chargées d'assurer leur protection, familles ou mandataires.

#### **1 - Des personnes protégées dont la vulnérabilité crée de nombreux risques**

La caractéristique principale des majeurs protégés est l'altération de leurs facultés personnelles. Mais au-delà de ce trait commun, ils présentent en réalité une grande disparité de profils.

---

<sup>5</sup> Art. 415 du code civil.

### Portraits de majeurs protégés<sup>6</sup>

Mlle N..., atteinte d'autisme, n'a jamais eu accès au langage. À 20 ans, elle vient d'être placée dans une maison d'accueil spécialisée. Elle y restera très probablement jusqu'à 60 ans pour être ensuite transférée dans une maison de retraite spécialisée. Ses parents ont obtenu d'exercer sa tutelle lorsqu'elle a eu 18 ans. Ils s'interrogent sur son devenir après leur mort.

M. A..., 45 ans, a longtemps exercé le métier de plombier ; sa famille a rompu tout lien pendant une longue période de toxicomanie ; après une overdose à l'héroïne, il a fait un arrêt cardiaque ; ses fonctions vitales ont été préservées mais il a perdu toute mémoire immédiate. D'abord hospitalisé en psychiatrie, il est sous tutelle d'une union départementale des associations familiales (UDAF).

M. F..., 40 ans, a vécu d'expédients pendant des années, alternant des périodes « dans la rue » et des séjours dans des squats. Un diagnostic de schizophrénie a été formulé ; s'y sont ajoutées des conduites d'alcoolisation et la prise de toxiques. Il a effectué de brefs séjours en prison. Sa famille, épuisée, s'est progressivement lassée. Il est sous tutelle et pris en charge par une équipe pluridisciplinaire (psychiatre, travailleur social, éducateur, tuteur) ; un projet de relogement est en cours.

Mme M..., 59 ans, est veuve et retraitée. Frappée d'un syndrome maniaco-dépressif, elle est désorientée et souffre de nombreuses carences. Elle fait l'objet d'une mesure de curatelle renforcée. Elle se plaint du manque d'argent, du manque de nourriture et de son logement qu'elle n'aurait pas les moyens d'entretenir et qui est de fait extrêmement sale. Mais elle refuse de se faire aider par ses deux fils qui ont fini par rompre tout lien avec leur mère, mais également par son curateur qui s'efforce pourtant de l'engager dans une démarche de soins.

Mme B..., 86 ans, souffre de la maladie d'Alzheimer depuis plusieurs années. Son mari l'a longtemps prise en charge mais est décédé brutalement. Ses trois enfants s'interrogent sur les mesures à prendre, notamment sur son placement sous tutelle.

Mme A..., 82 ans, atteinte de dégénérescence sénile, vit seule dans son logement. Elle refuse d'ouvrir la porte aux auxiliaires de vie, ou les frappe. La copropriété se plaint de ce qu'elle a le gaz et risque de mettre le feu à l'immeuble. Or, Mme A... a une terreur insurmontable de l'électricité et ne veut pas entendre parler de plaques électriques. Elle refuse de quitter son logement pour entrer en EHPAD et veut rester à son domicile. Elle est sous curatelle renforcée confiée à une association tutélaire.

M. J..., 75 ans, est atteint du syndrome de Diogène. Son petit logement est encombré au point qu'on ne peut plus qu'entrouvrir la porte d'entrée pour y pénétrer. Trouver le moindre papier administratif pour faire valoir ses droits est un parcours du combattant. Il a des dettes de loyer et risque une procédure d'expulsion. Les voisins se plaignent des odeurs et craignent un incendie, car il fume. Il est sous sauvegarde de justice pour la durée de l'instance et une association tutélaire a été désignée mandataire spécial.

La vulnérabilité de ces personnes s'apprécie à l'aune des actes de la vie, qui se partagent entre ceux qu'elles peuvent continuer à accomplir elles-mêmes, ceux qui sont confiés aux tuteurs et ceux qui doivent être autorisés par le juge. L'accomplissement de ces actes par des personnes vulnérables comporte des risques qui peuvent, le cas échéant, être renforcés par l'intervention du tuteur ou du curateur, même s'il n'est pas mal intentionné.

<sup>6</sup> Situations réelles exposées à la Cour, lors de son enquête, par des praticiens.

### **Les restrictions posées aux droits des majeurs protégés**

La protection judiciaire des majeurs ne concerne que leurs actes juridiques. La personne placée sous protection peut continuer d'accomplir seule les actes de la vie courante, comme l'achat de biens de consommation, par exemple. En outre, certains actes qualifiés par la loi de « strictement personnels », comme la déclaration de naissance d'un enfant ou sa reconnaissance, ne peuvent jamais donner lieu à assistance ou à représentation.

Par principe, le majeur protégé conserve son autonomie et ses droits fondamentaux doivent être respectés. Il choisit ainsi le lieu de sa résidence et entretient librement des relations avec des tiers. Il a le droit au respect de sa vie privée. Il jouit d'une entière liberté en matière de concubinage, mais les unions de droit sont réglementées. Il conserve l'exercice de son droit de vote, à moins que le degré d'altération de ses facultés ne conduise le juge à l'en priver. Si son comportement lui fait courir un danger, la personne chargée de sa protection peut prendre toute mesure nécessaire pour y mettre fin. Mais il conserve toujours le droit d'exercer des recours contre les décisions prises à son égard, y compris contre le jugement de protection lui-même.

Au-delà de ces principes, la distinction entre ce que le majeur protégé peut faire seul et ce pour quoi il doit être assisté ou représenté, dépend avant tout de deux facteurs : l'objet de l'acte (la personne elle-même ou son patrimoine) et l'étendue du régime de protection décidé par le juge (sauvegarde de justice, curatelle ou tutelle). Pour les actes relatifs à la personne du majeur, de multiples règles existent en fonction du domaine concerné (mariage, PACS, divorce, etc.). Pour la gestion du patrimoine, le décret n° 2008-1484 du 22 décembre 2008 a énuméré les actes possibles en les regroupant en trois catégories : les actes « d'administration » relatifs à la gestion courante, les actes « de disposition », qui engagent le patrimoine de manière durable, et les actes « conservatoires » pris pour sauvegarder le patrimoine.

Le juge décide d'un régime de protection, qui emporte en soi des restrictions plus ou moins grandes. Il peut décider de protéger la personne et son patrimoine, ou seulement l'un des deux. Il peut même être encore plus précis en déterminant les actes sur lesquels la protection portera.

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

Si une protection doit être prononcée rapidement, pour un besoin temporaire ou spécifique, le juge peut prononcer une mesure dite de « sauvegarde de justice », qui ne peut excéder un an, mais peut être renouvelée un fois. La personne sous sauvegarde conserve l'exercice de ses droits, mais ses actes peuvent être remis en cause plus facilement. Le juge peut décider de confier un mandat spécial à un tiers portant sur un ou plusieurs actes de disposition. La mandataire peut se voir confier une mission de protection de la personne.

#### ***La curatelle***

Le majeur peut accomplir seul les actes d'administration ; il est assisté de son curateur pour les actes de disposition, qui nécessitent une autorisation dans le régime de la tutelle ou pour agir ou se défendre en justice. Pour les actes écrits, le curateur doit apposer sa signature à côté de celle du majeur. Son mariage est permis avec l'autorisation du curateur ou, à défaut, du juge.

Si le curateur refuse d'assister la personne protégée pour un acte, celle-ci peut demander au juge l'autorisation de l'accomplir seul. Il n'engage sa responsabilité pour les actes accomplis avec son assistance qu'en cas de faute lourde.

Dans le régime de la curatelle renforcée, le curateur perçoit seul les revenus du majeur sur un compte ouvert au nom de celui-ci ; il règle les dépenses et il dépose l'excédent sur un compte laissé à la disposition de l'intéressé ou le verse entre ses mains. Dans ce régime, le juge peut autoriser le curateur à conclure seul un bail d'habitation pour assurer le logement de la personne protégée.

### ***La tutelle***

Le tuteur représente le majeur dans tous les actes de la vie civile ; il accomplit seul les actes d'administration et les actes conservatoires. Il assiste ou représente le majeur pour les actes relatifs à sa personne s'il ne peut prendre seul une décision personnelle, sur décision du juge ou du conseil de famille.

Le tuteur doit demander l'autorisation au juge pour les actes de disposition, tels la résiliation ou la conclusion d'un bail, la vente ou l'acquisition d'un bien immobilier, l'ouverture ou la modification d'un compte ou d'un livret autre que le premier compte bancaire du majeur, la clôture d'un compte bancaire, une demande de carte de crédit.

Le majeur en tutelle ne peut se marier qu'avec l'autorisation du juge après audition des futurs conjoints. Il doit être en mesure de donner son consentement personnel. Pour faire une donation, le majeur en tutelle doit être assisté ou représenté avec l'autorisation du juge ; il peut tester seul avec l'autorisation du juge mais peut révoquer seul le testament. Les décisions qui ont pour effet de porter gravement atteinte à l'intégrité corporelle ou à l'intimité doivent être autorisées par le juge.

Le tuteur ne peut, même avec l'autorisation du juge, accomplir des actes qui emportent aliénation gratuite des biens ou des droits du majeur.

## **2 - Mandataire judiciaire, un métier difficile : protéger sans diminuer**

Le mandat est confié par le juge à une personne physique qu'il connaît ou à une personne morale dont il ne connaît pas toujours personnellement tous les délégués tutélaires. Le tuteur ou le curateur est donc plus ou moins distant du juge.

Le mandataire doit concilier des impératifs souvent contradictoires. Il doit à la fois :

- respecter l'autonomie de la personne protégée, sa volonté et les décisions qu'elle peut prendre seule ;
- et assurer son accompagnement, c'est-à-dire prendre certains actes à sa place, l'assister pour d'autres, les éclairer, voire les infléchir lorsqu'ils créent un danger, ce qui revient à protéger une personne contre elle-même tout en respectant son libre arbitre, avec le risque permanent d'infantilisation du majeur (cf. encadré ci-après).

Il doit également respecter des obligations d'information formelle du majeur et s'assurer qu'il a bien compris le sens des documents qui lui sont remis alors que l'altération de ses facultés personnelles y fait souvent obstacle. Il s'agit d'une profession hybride entre le travail social et des fonctions d'auxiliaire de justice.

L'une des complexités des fonctions du mandataire est la gestion des relations avec la famille qui peut s'avérer lointaine ou, à l'inverse, suspicieuse, demandeuse de fréquentes informations et préoccupée par la préservation du patrimoine de la personne sous tutelle.

En outre, le mandataire est très dépendant, pour maintenir et accroître son activité, de ses relations avec le juge. Ceci contribue à expliquer pourquoi la jurisprudence en la matière est peu abondante : nombre de mandataires n'oseraient pas faire appel de jugements, de peur de se voir privés de mandats.

Enfin, l'ampleur des choix que doit opérer ou proposer le mandataire le confronte souvent à des questionnements éthiques.

### Témoignage public d'un délégué tutélaire<sup>7</sup>

« Une dame âgée sous tutelle, atteinte de la maladie d'Alzheimer, va être placée dans un établissement spécialisé et ne peut conserver son domicile. Je rencontre ses deux neveux qui forment sa plus proche famille. L'un demande avec insistance que les meubles de la personne protégée, auxquels elle tient beaucoup, soient conservés dans un garde-meuble. L'autre insiste pour que ces meubles soient vendus car le garde-meuble coûte très cher. Ils ont tous les deux raisons du point de vue de l'intérêt de la personne... Que faire ? »

« Voici un dialogue courant de la vie tutélaire entre la personne protégée et son protecteur :

- j'ai besoin de trente euros, dit le majeur ;
- pour quoi faire ?, demande le tuteur.

À quel autre adulte demande-t-on d'avoir avec l'argent un comportement aussi rationnel ? »

### 3 - Juge des tutelles : un office solitaire et délicat

Le juge des tutelles prend ses décisions après avoir entendu les personnes à protéger, leur famille et leur entourage. Il lui appartient d'évaluer seul la nécessité d'une protection — le certificat médical exigé par la loi ne liant pas sa décision, mais l'éclairant seulement — et de choisir le mode de protection le plus adapté à chaque situation individuelle ainsi que le champ couvert par la mesure (personne, patrimoine ou les deux). Il lui appartient aussi d'évaluer l'aptitude de la famille ou des proches à assurer la protection du majeur, en analysant le caractère « étroit et stable » des liens personnels ou en repérant les conflits ou les intérêts non avoués, ce qui requiert de grandes qualités de discernement. Il lui revient, le cas échéant, de choisir le mandataire professionnel dont le profil correspond le mieux aux caractéristiques de la personne et de la mesure.

Si les mandataires professionnels sont dépendants du juge des tutelles, l'inverse peut aussi se produire, en particulier lorsque le ressort de la juridiction ne compte qu'un ou deux services tutélaires.

L'enquête de la Cour a permis de relever à quel point les décisions pouvaient varier d'une personne protégée à l'autre, d'un tribunal à l'autre, d'un juge à l'autre à l'intérieur d'un même tribunal. Elle a également permis de constater la disparité importante de consistance des documents sur lesquels le juge fonde ses décisions, et notamment les certificats médicaux ou les comptes rendus de gestion.

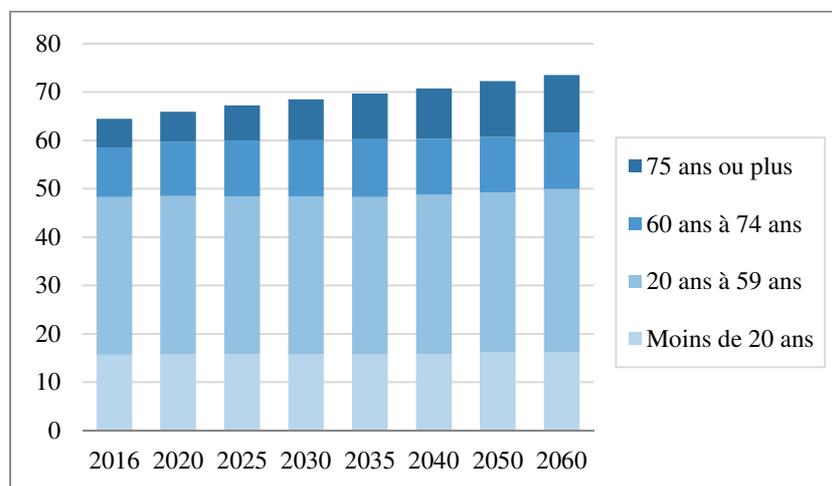
## B - Une population croissante mais aux contours mal définis

Très peu d'études démographiques portent sur les majeurs protégés et les statistiques des administrations ne sont pas suffisamment fiables pour décrire la population concernée. Si l'on sait que son effectif augmente, on ne connaît pas avec précision ses caractéristiques.

<sup>7</sup> Source : « L'intérêt de la personne protégée », colloque des 8 et 9 juin 2016, École des hautes études de santé publique, Fédération hospitalière de France, Université de Rennes 1.

## 1 - Une pression démographique croissante

**Graphique n° 1 : projection de la population française par classe d'âge**



Source : Cour des comptes, d'après les données de l'INSEE (scénario central des projections de population 2007–2060), France métropolitaine.

L'INSEE estime qu'en 2060, environ 24 millions de Français, soit environ un sur trois, seraient âgés de 60 ans ou plus, contre un peu plus de 16 millions en 2016, soit près d'un sur quatre, selon des données provisoires ; dans le même temps la population âgée de plus de 75 ans doublerait quasiment, passant de 6 millions à 12 millions de personnes. À supposer même que le progrès médical limite l'incidence des pathologies et des troubles cognitifs liés à l'âge<sup>8</sup>, qui sont une cause importante de mise sous protection, le régime de protection juridique des majeurs subira une pression démographique croissante dans les années à venir.

## 2 - Des statistiques peu fiables et une population méconnue

### a) Les statistiques des services de l'État

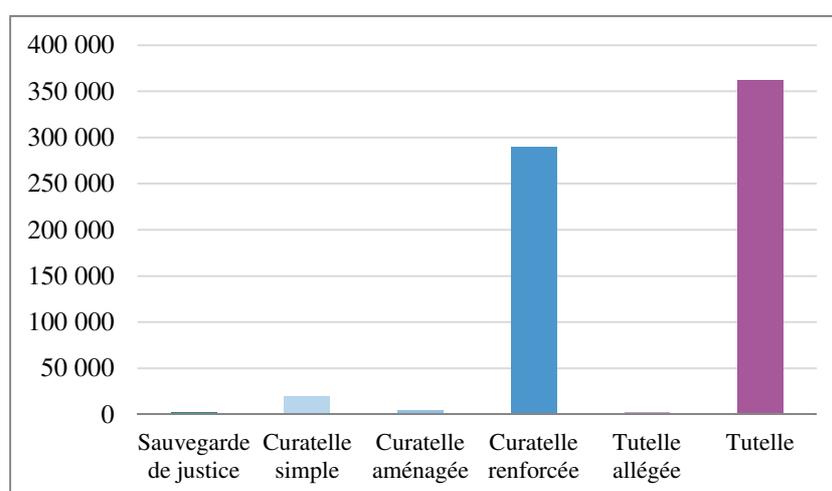
L'appareil statistique dont disposent les services de l'État ne permet pas de connaître précisément la population des majeurs protégés.

Le ministère de la justice établit chaque année un bilan statistique, conformément à la loi de 2007, à partir des données transmises par les tribunaux d'instance via l'application dédiée aux majeurs protégés (*TUTI MAJ*). Ces données sont en réalité trop frustes pour permettre le suivi de la mise en œuvre de la réforme. Elles concernent principalement le flux des décisions annuelles et leur répartition selon différentes catégories (type de mesure, nature de la personne chargée de la protection, département de résidence, âge et sexe du majeur), alors que le stock de mesures demeure très mal connu au point que même son chiffre global est sujet à caution. Une première évaluation de ce stock a toutefois été fournie à la Cour par la

<sup>8</sup> Le nombre de Français atteints de la maladie d'Alzheimer ou de maladies apparentées est évalué à 850 000 dans le plan maladies neurodégénératives 2014–2019 du Gouvernement.

Chancellerie pour les mesures en cours au 31 décembre 2014. Ce travail préliminaire a permis d'établir le chiffre de 679 600 majeurs protégés mentionné en introduction du présent rapport. Il a également permis de le décomposer par type de mesure (cf. graphique ci-dessous) ainsi que par âge et par sexe (cf. p. 112). On sait ainsi que les majeurs protégés font pour la plupart l'objet des mesures les plus lourdes (tutelle pour 53 % et curatelle renforcée pour 43 %) et que, contrairement à une idée reçue, ils sont relativement jeunes (plus de 60 % des majeurs protégés de sexe masculin ont moins de 60 ans).

**Graphique n° 2 : répartition du nombre de majeurs protégés au 31 décembre 2014 par type de mesure de protection**



Source : ministère de la justice (Répertoire général civil). Champ : France entière, y. c. Mayotte.

Pour compenser ces insuffisances statistiques, la direction des affaires civiles et du Sceau (DACS) a lancé en mars 2016 une étude *ad hoc* sur un échantillon de décisions judiciaires correspondant à la totalité de l'activité du mois d'octobre 2015.

Le ministère des affaires sociales traite annuellement des informations qui, par construction, ne portent que sur les mesures prises en charge par les mandataires professionnels, soit un peu moins de la moitié du total. Il s'agit en outre de données sommaires relatives au budget et à l'activité des services tutélaires et des mandataires individuels, d'informations élémentaires sur chaque catégorie de mandataire judiciaire à la protection des majeurs (âge, sexe, localisation, nombre) et sur les personnes prises en charge par ces derniers (nature de la mesure, lieu et type d'hébergement, âge, sexe, ancienneté de la mesure, niveau de ressources).

Une enquête plus large avait été menée en 2012 auprès des mandataires pour dresser le bilan de la mise en œuvre de la loi. Elle concluait qu'au 31 décembre 2011 :

- 50 % des majeurs protégés étaient sous curatelle renforcée et 40 % sous tutelle ;
- 42 % d'entre eux étaient âgés de 60 ans et plus, dont 23 % avaient plus de 75 ans ;
- 48 % des majeurs étaient des femmes ;

- 60 % de ces personnes vivaient à domicile. Parmi les personnes accueillies en établissement, un peu plus de la moitié résidait dans une structure pour personnes âgées, 34 % dans un établissement pour personnes handicapées, 7 % dans un établissement psychiatrique et 4 % dans une unité de soins de longue durée ;
- 86 % des personnes protégées avaient un niveau de ressources inférieur au SMIC ; parmi elles, 31 % disposaient de ressources inférieures ou égales à l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Pour répondre aux carences et à l'obsolescence de son information, le ministère des affaires sociales a confié en 2016 à l'ANCREAI<sup>9</sup> une enquête sur vingt départements destinée à mieux connaître la population des majeurs protégés. Les conclusions de cette étude devraient être connues en décembre 2016. Ce travail doit fournir une revue des publications sur le sujet, une étude des conditions de vie des majeurs protégés<sup>10</sup> et une analyse des pratiques des mandataires judiciaires à la protection des majeurs<sup>11</sup>. Au 1<sup>er</sup> juin 2016, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ne disposait d'aucun résultat partiel mais signalait que le recueil de données auprès des tribunaux sur les mesures familiales n'avait pas pu être mis en œuvre « *pour des raisons techniques liées au logiciel utilisé par les tribunaux* », ce qui confirme les insuffisances de l'application *TUTI MAJ*.

Les deux ministères ont ainsi lancé deux enquêtes à visée comparable au même moment et sans concertation.

#### *b) Les statistiques nationales des fédérations de mandataires*

La seule autre source statistique nationale est issue de l'Observatoire national des populations « majeurs protégés » (ONPMP), géré par l'Union nationale des associations familiales (UNAF). L'ONPMP recueille des données<sup>12</sup> auprès de 59 unions départementales des associations familiales (UDAF) et donne un tableau intéressant de la population concernée. Ces données ne sont cependant pas représentatives de l'ensemble des mandataires professionnels, car les majeurs protégés par les UDAF présentent des caractéristiques socioéconomiques plus modestes que la moyenne des majeurs protégés. De fait, le dernier bilan dressé par l'ONPMP au 31 décembre 2012 montre que les personnes protégées par les UDAF ont un profil très différent de celui de la population générale, confirmant que la vulnérabilité sociale se cumule souvent à la vulnérabilité individuelle issue de l'altération des facultés : si 70 % des personnes protégées vivaient à domicile, parmi celles qui étaient âgées de moins de 60 ans, 65 % percevaient l'allocation adulte handicapé (AAH) et 20 % seulement

---

<sup>9</sup> Association nationale des centres régionaux d'études, d'actions et d'informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité, issues des centres régionaux pour l'enfance et l'adolescence inadaptée créés en 1964.

<sup>10</sup> Situation familiale et sociale, santé, lieux de vie, ressources et patrimoine.

<sup>11</sup> En matière de gestion administrative, financière et patrimoniale et de relations avec les acteurs concernés (juges, travailleurs sociaux, personnels des établissements, etc.).

<sup>12</sup> Âge, sexe, état matrimonial, perception d'allocations sociales (allocation d'handicapé adulte et revenu de solidarité pour l'autonomie), modalités de prise en charge par la sécurité sociale, activité professionnelle. Par construction, cette étude annuelle ne concerne pas les mandataires individuels, les préposés d'établissement et les tutelles familiales.

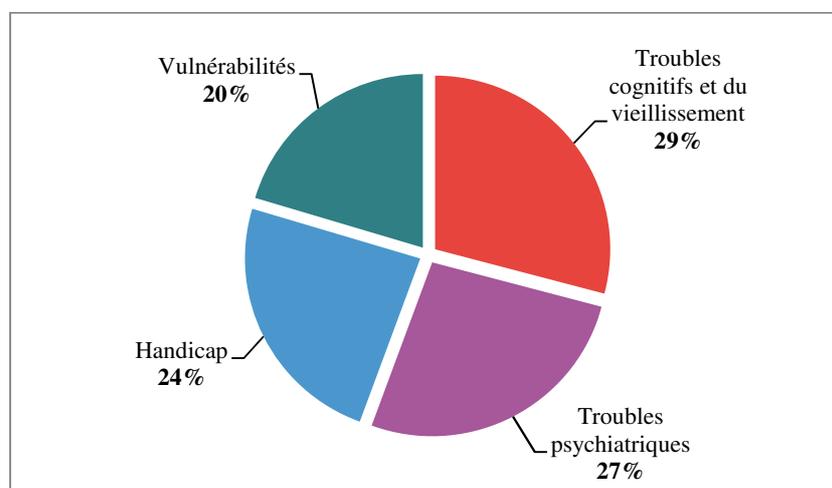
étaient en activité, 6 % bénéficiaient de la couverture maladie universelle (CMU) et 3 % du revenu de solidarité pour l'autonomie (RSA).

### c) Les statistiques régionales

Dans le cadre du schéma régional de la protection juridique des majeurs, la DRJSCS d'Île-de-France a créé un observatoire qui a fourni d'utiles informations statistiques, limitées à la région, mais dont pourrait utilement s'inspirer un suivi national. Cet observatoire a identifié la part relative des grandes catégories d'altération des facultés parmi les personnes protégées : troubles cognitifs liés à l'âge, pathologies précisément identifiées comme la maladie d'Alzheimer, handicap mental, affections psychiatriques, etc.

Il a constaté que les différentes enquêtes existantes ne donnaient pas d'information sur l'altération médicalement constatée des facultés des personnes mises sous protection juridique. Aussi a-t-il demandé aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM) de la région de classer les mesures gérées par type d'altération, en précisant le nombre de personnes refusant tout soin, ainsi que les cas d'addiction. Les résultats de cette enquête de 2013, fondée sur les réponses de 140 mandataires des trois catégories et portant sur plus de 25 000 majeurs, sont reproduits ci-après.

#### Graphique n° 3 : répartition des mesures de protection de majeurs par type d'altération de leurs facultés en Île-de-France en 2013



Source : Cour des comptes, d'après les données de la DRJSCS d'Île-de-France.

Pour les besoins de son enquête, l'observatoire d'Île-de-France a défini la catégorie « vulnérabilité » comme suit : « personnes particulièrement exposées aux atteintes, qui peuvent donner prise contre leur gré à des abus, soit en raison de fragilités propres, soit en raison de leur situation (victimes d'abus de faiblesse, en spirale d'endettement, en procédure pénale...) ». Ces termes dénotent la complexité, les limites incertaines et le caractère interprétable de la notion d'altération des facultés empêchant la personne de pourvoir seule à ses intérêts, qui est le critère légal du recours à la protection juridique.

L'enquête de ce même observatoire a également montré que, parmi les personnes de l'échantillon, 94 % souffraient de troubles du comportement, 7 % étaient atteintes d'addiction et 4 % refusaient tout soin.

Compte tenu de la croissance de la population concernée et des évolutions complexes de sa composition, que l'enquête de la Cour a pu identifier mais non mesurer avec précision, notamment la part croissance de personnes jeunes et présentant de lourdes difficultés sociales, la création d'un observatoire national à même d'éclairer les pouvoirs publics ou, à tout le moins, d'un dispositif statistique et d'études, commun aux deux ministères, apparaît aujourd'hui indispensable. Le livre blanc de 2012 sur la protection juridique des majeurs établi par l'inter-fédération des services tutélaires appelait de ses vœux un tel observatoire. Les expériences locales fournissent un bon point de départ pour une généralisation à l'échelle nationale.

## **II - La loi de 2007, un progrès sur le plan juridique**

Face à une très forte croissance du nombre de mesures et pour corriger certaines dérives de la protection juridique des majeurs, le législateur a souhaité refonder et recentrer le régime instauré en 1968. Tel a été l'objectif central de la réforme de 2007.

### **A - Les motifs de la réforme**

#### **1 - Répondre à l'inflation des mesures de protection**

Pendant une vingtaine d'années, jusqu'au milieu des années 2000, le nombre des demandes de protection déposées chaque année devant le juge des tutelles a fortement progressé, passant de 56 000 en 1988 à 140 000 environ en 2005. Selon des projections faites par l'Institut national d'études démographiques au début des années 2000, la population protégée devait compter 800 000 personnes en 2010, sous les effets conjugués de l'évolution démographique et de l'allongement de l'espérance de vie, et avoisiner rapidement, si la dynamique de placement se poursuivait, un million de personnes.

Pour sa part, l'étude d'impact, jointe en 2006 au projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs, estimait qu'à législation inchangée, le nombre des mesures de protection confiées à un mandataire professionnel et susceptibles, à ce titre, de bénéficier d'un financement public passerait de 415 000 en 2006 à 500 000 en 2009 et 646 000 en 2013 (soit + 56 % en sept ans). Cette forte augmentation laissait craindre une explosion des coûts, estimée à + 25 % sur la même période.

Pour le législateur, au-delà de son incidence sur les finances publiques, cette évolution confirmait que la protection juridique des majeurs s'était écartée de sa finalité en répondant trop souvent à des besoins plus sociaux que juridiques.

## 2 - Corriger les « dérives » de la protection des majeurs

### a) Éviter les mesures non nécessaires

En vertu du principe de nécessité, qui fonde le droit français en la matière, une mesure de protection juridique est organisée au profit du majeur, lorsqu'une « *altération de ses facultés personnelles médicalement établie le met dans l'impossibilité de pourvoir seul à ses intérêts* » (art. 488 du code civil de 1968).

Est toutefois demeuré dans le code civil, jusqu'à la loi de 2007 qui l'a abrogé, un autre cas de placement sous protection. Un majeur pouvait ainsi être protégé lorsque « *par sa prodigalité, son intempérance ou son oisiveté, il s'expos[ait] à tomber dans le besoin ou compromettait l'exécution de ses obligations familiales* », même si ses facultés mentales n'étaient pas altérées. Le juge des tutelles était alors très fréquemment conduit à se saisir d'office<sup>13</sup>, sur le simple signalement d'un travailleur social, d'un professionnel de santé ou d'un tiers.

Cette faculté donnée au juge des tutelles, qui se saisissait d'un dossier qu'il instruisait ensuite, a souvent été contestée par la doctrine. Elle était aussi considérée comme ayant notablement contribué à l'augmentation du nombre des mesures : depuis les années 1990, près des deux tiers des mesures étaient ouvertes par autosaisine du juge, souvent sans constat médical de l'altération des facultés mentales par un spécialiste. Cette tendance a été qualifiée de « dérive » par l'étude d'impact annexée au projet de loi de 2007.

Autre atteinte au principe de nécessité, le réexamen de la situation de la personne par le juge n'était pas prévu par le code civil.

### b) Donner la priorité aux familles et recentrer la protection sur la personne

Avant la loi de 2007, le juge des tutelles confiait plus de la moitié des mesures à des personnes extérieures à la famille en raison notamment de l'évolution du modèle familial, de l'éloignement géographique, de la nocivité de l'environnement familial dans nombre de cas, ou de l'absence d'aide aux tuteurs familiaux qui restaient seuls face à leurs responsabilités.

Par ailleurs, l'accroissement du nombre de mesures ne permettait guère aux juges de consacrer aux dossiers le temps nécessaire à une gestion individualisée, ni aux personnes et organes chargés du contrôle de prévenir et de réprimer les cas de maltraitance et d'abus tutélares.

Enfin, l'objectif de protection de la personne elle-même, et non seulement de son patrimoine, était certes dégagé par la jurisprudence mais n'était pas consacré par le code civil.

---

<sup>13</sup> 49 % des mesures de protection prises en 2004 résultaient d'une saisine d'office par le juge.

## B - Des objectifs ambitieux

### 1 - Réaffirmer les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité

Pour corriger les dérives précitées, qui avaient été évoquées dans différents rapports administratifs<sup>14</sup>, le législateur a voulu tracer une ligne de partage claire entre les mesures de protection juridique et les systèmes d'aide et d'action sociale, en réaffirmant les principes de nécessité (altération des facultés personnelles), de subsidiarité (primauté au groupe familial) et de proportionnalité (au degré d'incapacité). Il a engagé un processus de « déjudiciarisation », qui devait alléger la tâche des juridictions en diminuant le nombre de mesures de protection.

Au-delà de ce rééquilibrage, la réforme visait à renforcer la protection accordée aux personnes justifiant d'une mesure judiciaire, pour prendre en compte leur volonté et dépasser le régime issu de la loi de 1968 qui se bornait à protéger leur cadre de vie et leur patrimoine<sup>15</sup>.

Par ailleurs, la réforme refondait le système de financement afin de permettre une plus grande équité entre les différents modes de protection et une meilleure maîtrise de la dépense.

La mise en œuvre de ces ambitions reposait sur une modification profonde du code civil et sur l'inscription de la protection juridique des majeurs dans le droit commun de l'action sociale, via le code de l'action sociale et familiale.

### 2 - Enrichir le dispositif de protection

#### a) De nouvelles catégories de mesures, moins restrictives

La réforme a maintenu les mesures de protection juridique existantes (sauvegarde de justice, curatelle et tutelle) et a créé trois mesures qui visent à diminuer le recours au juge.

Le *mandat de protection future*<sup>16</sup> est une mesure d'anticipation, qui permet à toute personne de désigner à l'avance, par acte notarié ou sous seing privé, une personne physique ou morale qui la représentera en cas de survenance d'une incapacité, et ce sans intervention du juge.

Aux mesures de protection ont été ajoutées deux mesures d'accompagnement, destinées à aider les personnes percevant des prestations sociales, qui ne sont pas en mesure de gérer leur ressources et sont de ce fait en danger, mais dont les facultés ne sont pas altérées au point de justifier d'entrée l'intervention du juge. Dans un premier temps, la *mesure d'accompagnement social personnalisé* (MASP)<sup>17</sup>, non judiciaire et non contraignante, est mise en œuvre par les services sociaux du département sur la base d'un contrat et ce, pour une

---

<sup>14</sup> Notamment le *Rapport d'enquête sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs* par les inspections générales des finances, des services judiciaires et des affaires sociales (1998) et le rapport du groupe de travail interministériel sur le dispositif de protection des majeurs (2000).

<sup>15</sup> Art. 425 du code civil.

<sup>16</sup> Art. 477 du code civil.

<sup>17</sup> Art. L. 271-1 du code de l'action sociale et des familles.

durée limitée n'excédant pas quatre ans. Dans un second temps, en cas d'échec de cette phase sociale, la *mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ)*<sup>18</sup>, contraignante, peut être confiée par le juge des tutelles à un mandataire, qui gère les prestations sociales de la personne, cette dernière gardant pour le reste toute sa capacité civile.

*b) Des droits supplémentaires pour la personne protégée et une attention plus grande portée à sa famille*

La primauté de la protection de la personne posée par la réforme se traduit par des droits nouveaux lors de l'adoption de la mesure et au cours de son exécution.

Les mesures ne sont ouvertes qu'en cas d'altération médicalement constatée et présentant un risque pour les intérêts de la personne, soit un double critère limitatif.

Le renforcement des droits du majeur dans la procédure initiale passe par la suppression de l'autosaisine du juge pour l'ouverture ou le renforcement d'une mesure et la limitation de sa saisine directe aux seuls membres de la famille, les tiers devant saisir le procureur de la République. Il repose aussi sur l'audition obligatoire de la personne, ainsi que sur son droit à l'assistance d'un avocat et à la consultation de son dossier.

De manière plus générale, le code civil place, en tête des principes qui s'appliquent à la personne protégée, son droit à une information appropriée, condition de son autonomie et de sa capacité à accomplir certains actes. Cette obligation d'information est renforcée pour les majeurs confiés à des mandataires judiciaires, qui doivent communiquer aux personnes qu'ils protègent une « notice d'information » ainsi que la « charte des droits de la personne protégée ». En outre, la loi a créé le « document individuel de protection des majeurs » (cf. encadré ci-dessous) à l'élaboration duquel le majeur est réputé participer pour décrire son projet de vie à partir de la connaissance de sa situation et de ses besoins.

**Le document individuel de protection des majeurs (DIPM)**

Le DIPM est un des éléments qui incarne la volonté du législateur de 2007 de replacer la personne protégée au cœur du régime de protection.

Le code de l'action sociale et des familles dispose que le DIPM « définit les objectifs et la nature de la mesure de protection, dans le respect des principes déontologiques et éthiques, des recommandations de bonnes pratiques professionnelles et, le cas échéant, du projet de service. Il détaille la liste et la nature des prestations offertes ainsi que le montant prévisionnel des prélèvements opérés » sur les ressources de la personne.

<sup>18</sup> Art. 495 du code civil.

Le DIPM comporte notamment un rappel de la nature et des objectifs généraux de la mesure de protection, une information sur les objectifs « personnels » du majeur, une description des modalités d'accueil et d'échange avec le service. Il est établi pour la durée du mandat de protection et signé au nom du service par une personne habilitée à cette fin. Il est remis à la personne protégée dans les trois mois qui suivent la notification du jugement, et lui est expliqué. Sa remise au majeur est attestée par un récépissé signé par lui. Il peut être révisé autant de fois que nécessaire en fonction des évolutions de la situation du majeur, et il est réactualisé à chaque date anniversaire en fonction de l'évolution des objectifs et des actions à mener.

Par ailleurs, la loi impose au juge, avant de prononcer une mesure, d'examiner la possibilité de faire jouer les règles du droit commun, tels les régimes matrimoniaux, puis de rechercher un tuteur dans le cercle familial<sup>19</sup> et de ne désigner un mandataire qu'en dernier recours. À défaut de choix par la personne à protéger, le juge est tenu de nommer en priorité son conjoint, partenaire ou concubin ou, à défaut, « *un parent, un allié ou une personne résidant avec le majeur protégé ou entretenant avec lui des liens stables et étroits* ». La loi lui donne la possibilité de mieux associer la famille à l'action du mandataire, en désignant un proche comme subrogé tuteur ; il peut aussi désigner deux cotuteurs au sein de la famille. C'est seulement lorsqu'aucun membre de la famille ou aucun proche ne peut assumer la mesure, que le juge désigne un mandataire judiciaire à la protection des majeurs inscrit sur une liste de personnes habilitées.

S'agissant de l'exécution de la mesure, une série de nouveaux principes sont instaurés, comme la conservation des meubles et du logement ou le maintien du compte bancaire, alors qu'un devoir de surveillance générale est confié au juge des tutelles et au procureur de la République<sup>20</sup>.

La protection des droits est également renforcée par la révision périodique des mesures.

### *c) La réorganisation de l'activité de protection*

Pour améliorer la qualité du service rendu, la loi établit plusieurs mesures tendant à professionnaliser les mandataires du juge des tutelles et à renforcer le contrôle de leur activité. Elle réforme leur rémunération et établit le régime de leur responsabilité, qui complète celle de l'État.

#### **La responsabilité des acteurs de la protection juridique des majeurs**

La réforme de 2007 a renforcé le régime de responsabilité des acteurs de la protection juridique des majeurs afin de garantir la plus grande sécurité tant dans la gestion du patrimoine que dans la protection de la personne : « *Tous les organes de la mesure de protection judiciaire sont responsables du dommage résultant d'une faute quelconque qu'ils commettent dans l'exercice de leur fonction* » (art. 421-1 du code civil).

<sup>19</sup> La protection juridique des majeurs est « un devoir des familles » (art. 415 du code civil).

<sup>20</sup> Art. 416 et 417 du code civil.

L'État est responsable de tout dommage imputable à l'organisation et à la gestion de la mesure de protection par le juge des tutelles, le greffier en chef du tribunal d'instance, le greffier ou le mandataire judiciaire, ce dernier pouvant aussi être mis en cause directement (art. 422 du code civil). Cette responsabilité découle de l'obligation de surveillance générale des mesures de protection qui incombe au juge des tutelles et au procureur de la République (art. 416 et 417 du code civil).

Ces principes étant posés, la loi, en cohérence avec ses objectifs, module le régime de responsabilité en fonction du degré de protection du majeur. La responsabilité du tuteur, qui représente le majeur, est ainsi plus étendue que celle du curateur, qui se borne à l'assister : « (...) *sauf en cas de curatelle renforcée, le curateur et le subrogé curateur n'engagent leur responsabilité, du fait des actes accomplis avec leur assistance, qu'en cas de dol ou de faute lourde* » (art. 421-2 du code civil).

Il convient enfin de rappeler que la loi du 28 décembre 2015 a supprimé l'immunité pénale traditionnelle du vol commis en famille dans le cas d'une mesure de protection familiale (art. 311-12 du code pénal).

La loi unifie partiellement leur statut par l'inscription sur une liste départementale, pose une exigence de compétence et de formation et assure l'indépendance du mandataire préposé d'établissement. La vérification des comptes des tuteurs fait quant à elle l'objet de dispositions détaillées<sup>21</sup>.

Dans le cadre de son enquête, la Cour s'est attachée à vérifier si ces dispositions nouvelles, ainsi que les dispositions protectrices que la loi a conservées, ont été effectivement mises en œuvre de manière à répondre aux ambitions du législateur.

---

<sup>21</sup> Art. 511 du code civil.

**Tableau n° 1 : les différentes mesures de protection ou d'accompagnement des majeurs issues de la loi de 2007**

<i>Absence d'altération des facultés</i>			<i>Altération des facultés</i>		
<i>Besoin d'assistance dans la gestion des ressources</i>	<b>MESURE D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL PERSONNALISÉE (MASP)</b>		<i>Besoin d'une protection juridique temporaire</i>	<b>SAUVEGARDE DE JUSTICE*</b> La personne conserve l'exercice de ses droits sous réserve des actes pour lesquels un mandataire spécial a été désigné	
	<i>Mesure contractuelle</i> Aide à la gestion des prestations sociales et des autres ressources Aide à l'insertion sociale	<i>Mesure contraignante</i> Versement direct sur autorisation du juge d'instance de prestations sociales au profit d'un bailleur	<i>Nécessité d'une assistance ou d'un contrôle continu dans les actes de la vie civile</i>	<b>CURATELLE*</b>	
		<i>Curatelle simple</i> La personne ne peut faire des actes de disposition qu'avec l'assistance d'un curateur		<i>Curatelle renforcée</i> Le curateur perçoit seul les revenus et assure seul le règlement des dépenses	
<i>En cas d'échec de la MASP</i>	<b>MESURE D'ACCOMPAGNEMENT JUDICIAIRE (MAJ)*</b> Gestion des prestations sociales et, de façon exceptionnelle, des autres ressources Action éducative		<i>Nécessité d'une représentation de manière continue dans les actes de la vie civile</i>	<b>TUTELLE*</b> Le juge désigne les actes sur lesquels porte la mesure. Le tuteur agit, selon la nature des actes, avec l'autorisation des juges ou du conseil de famille, ou sans autorisation	
			<i>En prévision d'une perte future de ses facultés</i>	<b>MANDAT DE PROTECTION FUTURE</b>	

\* Décision du juge des tutelles.

Source : Commission des lois du Sénat.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les majeurs dont les facultés personnelles sont altérées et qui ne peuvent plus pourvoir à leurs intérêts sont un public fragile que les familles et la collectivité se doivent de protéger. Cette protection, organisée par le code civil, emporte des restrictions de liberté importantes justifiant que les mesures de placement soient prononcées par le juge judiciaire et qu'elles soient encadrées par des principes régulateurs : nécessité (les critères d'ouverture d'une

*mesure doivent être dûment prouvés), proportionnalité (la gravité de la mesure doit correspondre à la gravité de l'altération des facultés) et subsidiarité (des mesures autres que de protection judiciaire, d'assistance matrimoniale ou d'accompagnement social par exemple, doivent être envisagées si elles sont mieux adaptées).*

*Ces principes ont été réaffirmés par la loi du 5 mars 2007, qui s'est fixé comme objectif directeur de recentrer le régime sur la protection des droits des personnes plutôt que sur celle de leur patrimoine. De nouvelles mesures ont été créées pour les personnes relevant davantage d'un accompagnement que d'une représentation (mesure d'accompagnement social personnalisé et mesure d'accompagnement judiciaire). De nouvelles garanties procédurales et des droits supplémentaires ont également été octroyés aux personnes protégées (audition, droit d'assistance à un avocat, consultation du dossier, conservation du logement et des comptes bancaires, etc.). L'activité de protection des majeurs a fait elle-même l'objet de dispositions visant à mieux l'encadrer (professionnalisation, rémunération, et responsabilisation des mandataires judiciaires).*

*Dans un contexte de forte croissance du nombre de majeurs protégés, certaines des mesures de la loi avaient également pour objectif de limiter l'inflation des mesures de protection et de maîtriser leur coût pour les finances publiques.*

*La Cour formule en conséquence la recommandation suivante :*

- *(Justice, Affaires sociales) : mettre en place, en s'appuyant sur une base de données nationale fiabilisée et sur les structures locales existantes, un observatoire de la protection juridique des majeurs couvrant toute la population protégée et permettant de mieux connaître ses caractéristiques et les motifs de son placement sous protection juridique.*



## **Chapitre II**

### **Une mise en œuvre défailante**

Plusieurs aspects de la loi du 5 mars 2007 constituaient en eux-mêmes des progrès. Il en va ainsi du renforcement des droits des personnes et de la priorité donnée à la protection familiale. La mise en œuvre effective de ces acquis de principe n'est cependant pas toujours vérifiable, notamment pour des raisons statistiques.

En revanche, d'autres objectifs de la réforme n'ont pas été atteints. L'accroissement des mesures de protection judiciaire et le défaut de montée en puissance des mesures alternatives caractérisent un certain échec de la « déjudiciarisation » du régime de protection des majeurs. De même, la mise en œuvre de la loi n'a pas permis d'infléchir la forte croissance du coût des mesures pour les finances publiques.

#### **I - Le renforcement des droits des personnes et la priorité à la protection familiale ne sont pas toujours vérifiables**

La réforme a eu pour effet de renforcer les garanties apportées aux personnes placées sous protection. La mise en œuvre effective de ces garanties, lorsqu'elle est mesurable, souffre néanmoins de plusieurs failles.

##### **A - De nouvelles garanties insuffisamment mises en œuvre**

Les premières garanties qui ont été renforcées par la loi de 2007, mais demeurent peu suivies, sont d'ordre procédural.

###### **1 - L'action régulatrice du parquet n'est pas démontrée**

La suppression de la saisine d'office du juge pour l'ouverture des mesures et l'intervention du parquet représentent en tant que telles un progrès significatif, mais la Chancellerie n'est pas en mesure de communiquer des statistiques sur le rôle de « filtre » joué

par les procureurs. Un rapport de 2015<sup>22</sup> a identifié l'ensemble des tâches qui incombent au parquet civil et souligné la nécessité d'en faire un suivi statistique cohérent. L'objectif donné à ce groupe de travail traduit l'impossibilité actuelle de vérifier la mise en œuvre d'un des objectifs majeurs de la réforme de 2007 : « *avoir une connaissance plus fine de la corrélation entre le pouvoir donné par la loi au parquet et l'utilisation réelle de ce pouvoir* ». D'autres indices tendent à montrer que ce rôle est encore très peu joué (voir *infra*, p. 46).

## **2 - La révision des mesures a considérablement alourdi la charge des tribunaux**

L'introduction du principe de la révision périodique est importante du point de vue des personnes protégées. Il les assure d'un réexamen de leur situation permettant, le cas échéant, le retour à une pleine capacité civile. Ce principe a été mis en œuvre car, en quatre ans, selon la Chancellerie, 99,5 % du stock initial de 629 078 mesures avaient été revus à la fin de l'année 2013<sup>23</sup>. Le nombre des mainlevées restaurant la capacité civile n'est toutefois pas connu. En outre, compte tenu de l'ampleur de la tâche - qui supposait notamment de réévaluer l'altération des facultés des majeurs - et de la faiblesse des moyens additionnels octroyés aux tribunaux d'instance, le réexamen n'a pu être que minimal. Le rythme uniforme de cette révision a abouti à un accroissement conséquent de la charge de travail, voire localement à un engorgement, des tribunaux d'instance, à tel point que, si le principe de révision demeure, le législateur a préféré supprimer en 2015 sa fréquence quinquennale. Cette réforme est au demeurant critiquée par certains, notamment le Défenseur des droits, à l'aune de son effet potentiel sur les libertés individuelles.

## **3 - L'obligation de l'audition préalable n'est pas vérifiable**

Une autre amélioration significative des garanties procédurales apportée aux personnes protégées consiste dans l'obligation de les entendre préalablement à leur placement sous protection juridique. La Cour indiquait en 2011 que cette audition n'était pas systématique, faute de temps et compte tenu aussi de la réforme de la carte judiciaire, qui a impliqué des déplacements sur des distances plus importantes. Une étude réalisée par l'association nationale des juges d'instance (ANJI) évoquait un taux de renoncement aux auditions de 60 à 80 % des dossiers<sup>24</sup>.

La Cour constate aujourd'hui qu'il n'existe pas de données statistiques relatives aux ordonnances de dispense d'audition<sup>25</sup> ou de transport du juge des tutelles permettant de s'assurer du respect dans les faits de cette obligation procédurale posée par la réforme de

---

<sup>22</sup> Rapport du groupe de travail sur l'intégration des activités civiles, commerciales et sociales du parquet dans le dispositif statistique du ministère de la justice (DACS), septembre 2015.

<sup>23</sup> « Enquête sur l'état des renouvellements des mesures de protection des majeurs au 31/12/2013 », ministère de la justice (DSJ), janvier 2014.

<sup>24</sup> Compte rendu du séminaire de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des affaires sociales, intitulé « Enjeux sociaux de la réforme de la protection des majeurs », séance du 27 mai 2011, cité p. 29 de la communication.

<sup>25</sup> Article 432 du code civil.

2007. La dispense d'audition doit être motivée par un procès-verbal de carence établi par un médecin ; or ces actes de procédure ne sont pas suivis par la Chancellerie.

#### 4 - Le mandat de protection future est très peu utilisé

Alors que ce dispositif d'anticipation indépendant du juge était une pièce maîtresse de l'effort de déjudiciarisation entrepris par la réforme, seulement 3 209 mandats de protection future ont pris effet entre 2009 et 2015 ; ils concernent à 80 % des personnes de plus de 80 ans<sup>26</sup>. Le conseil supérieur du notariat estime que 5 000 mandats ont été contractés. Or, ce dispositif permet, d'une part, de mieux anticiper la prise en charge des personnes dépendantes et, d'autre part, d'éviter une privation de droit non discutée avec les intéressés. Plusieurs exemples étrangers (Royaume-Uni, Allemagne, Québec) montrent que ce type de dispositif conventionnel peut prospérer comme une solution alternative au mandat judiciaire ; au Québec, 36 % des adultes auraient préparé leur mandat en cas d'« inaptitude », soit 2,2 millions de personnes<sup>27</sup>. En Allemagne, la chambre fédérale des notaires comptait 3,3 millions de mandats équivalents au 30 juin 2016<sup>28</sup>.

La Chancellerie a tenté de mieux faire connaître le dispositif auprès des Français, notamment en donnant au « guide sur le mandat de protection future » une plus large diffusion, d'une part, dans différents services publics de proximité (tels que les mairies, les services sociaux, les caisses d'allocations familiales, les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail, les établissements de santé, etc.) et d'autre part, sur le portail internet du ministère de la justice, enfin par l'intermédiaire du greffe du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) expérimenté dans le cadre du projet de loi de modernisation de la Justice au XXI<sup>e</sup> siècle. Ces efforts de communication n'ont pas eu de succès.

Dans la même perspective, la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV) a prévu de rendre publics les mandats contractés en les inscrivant sur un registre national, mesure supposée rassurer les personnes concernées.

#### **Le régime français de protection juridique des majeurs et le droit international**

La réforme de 2007 a été conçue pour mieux prendre en compte les engagements internationaux de la France notamment ceux relatifs aux droits de l'Homme. Cependant, il existe aujourd'hui un débat sur le point de savoir si le régime de protection des majeurs, tel qu'il a été réformé, est suffisamment protecteur des droits individuels. En particulier, le comité de suivi de la Convention internationale des droits des personnes handicapées, ratifiée par la France le 18 février 2010, estime que la conception française de la tutelle, en ce qu'elle organise une prise de décision à la place du majeur protégé (« décision substitutive »), ne respecte pas l'article 12 de la Convention. Cet article pose deux principes : celui d'égalité dans la reconnaissance de la personnalité et de la capacité juridique des personnes handicapées, et celui de non-discrimination des personnes handicapées dans l'exercice de leur capacité civile et politique.

<sup>26</sup> Ces données du ministère de la justice ne portent pas sur les mandats signés qui sont inconnus du juge tant qu'ils n'entrent pas en vigueur.

<sup>27</sup> Sondage réalisé en 2010 par le Curateur public du Québec.

<sup>28</sup> Source : *Bundestnotarkammer – Zentrales Vorsorgeregister*.

Le gouvernement français a répondu<sup>29</sup> que cet article 12 ne s'opposait pas en soi à l'instauration de régimes de représentation, que la tutelle réservait des domaines où le majeur conservait sa pleine capacité, et que le droit français prévoyait par ailleurs une gradation de régimes depuis le simple accompagnement jusqu'à la représentation, en passant par l'assistance.

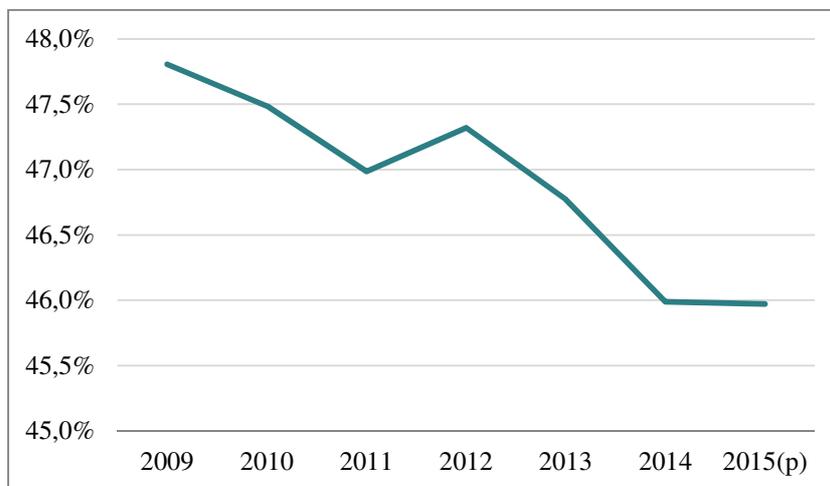
De solides arguments juridiques existent à l'appui de la position française. En tout état de cause, la critique paraît devoir porter, non pas tant sur le dispositif légal lui-même que sur son application, les mesures intermédiaires étant, dans les faits, très peu utilisées : en 2014, 93 % des mesures en vigueur étaient parmi les plus restrictives de liberté (curatelle renforcée et tutelle).

## B - Une protection familiale qui reste à développer

Une des principales ambitions de la réforme de 2007 était de donner la priorité à la protection familiale. Sa traduction dans les faits est incertaine.

### 1 - La priorité familiale se vérifie mal dans les statistiques

**Graphique n° 4 : évolution de la part des familles dans le flux annuel de mesures nouvelles**

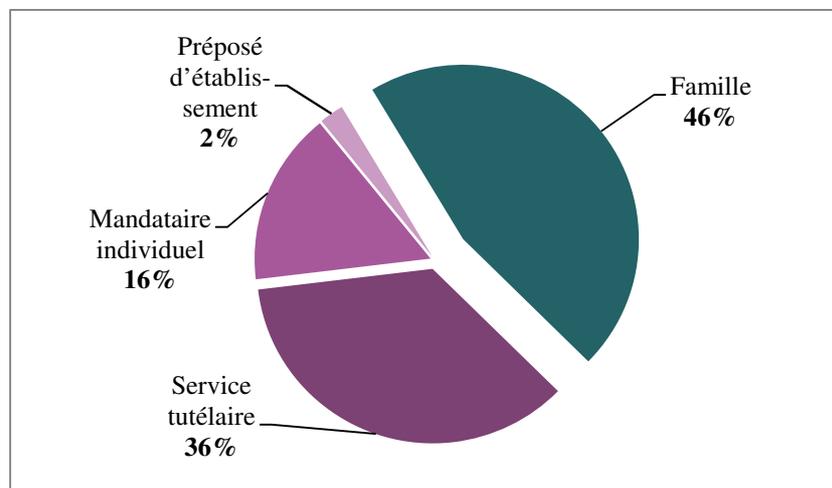


Source : ministère de la justice (Répertoire général civil). Champ : France entière, y. c. Mayotte.

Le graphique ci-dessus met en évidence que, loin de s'être imposée, la part de la gestion familiale dans les mesures nouvelles ouvertes chaque année par le juge a presque continûment reculé depuis 2009. Elle était de 48 % en 2009, elle n'était plus que de 46 % en 2015, selon les données provisoires du ministère de la justice. Autrement dit, plus d'une nouvelle mesure sur deux est confiée à un mandataire professionnel.

<sup>29</sup> Rapport initial du gouvernement français au comité de suivi de la Convention internationale de protection des droits des personnes handicapées, version du 21 mars 2016.

**Graphique n° 5 : répartition par attributaire des mesures nouvelles ouvertes en 2015**



Source : ministère de la justice (Répertoire général civil). Champ : France entière, y. c. Mayotte. Données provisoires.

Le respect de la priorité familiale ne saurait se vérifier uniquement au travers de la répartition des personnes attributaires d'une mesure protection. Pour s'assurer que le juge a épuisé les solutions familiales avant de confier un mandat de protection à un MJPM, il faudrait analyser la motivation des jugements prononcés ; c'est l'un des objets de l'enquête « décisions » lancée par la Chancellerie en 2016 mentionnée précédemment (cf. p. 24).

La tendance statistique semble cependant indiquer que l'intention du législateur de 2007 ne s'est pas traduite dans les faits. L'une des causes probables de cette évolution tient à l'absence de soutien effectif aux tuteurs familiaux (cf. *infra*).

## 2 - Des tuteurs et curateurs familiaux très mal connus et très peu soutenus

Alors que le profil et les attentes des mandataires professionnels sont généralement connus des juges au plan individuel et des administrations centrales au plan collectif, grâce notamment à leurs organismes représentatifs<sup>30</sup>, la population des tuteurs familiaux, qui compterait environ 300 000 personnes selon les données du ministère de la justice, est très mal connue. Cette méconnaissance s'ajoute à celle des majeurs en tutelle familiale, ce qui invite à voir dans la priorité familiale un objectif négligé. Il conviendrait de mieux connaître les besoins et les motivations des tuteurs familiaux afin de définir les actions à mener en amont, pour susciter des volontés, et en aval du jugement, pour des mesures d'accompagnement. Une étude sur ce sujet compléterait utilement celle consacrée à la population des majeurs protégés eux-mêmes.

<sup>30</sup> Association nationale des délégués et personnels des services MPJM, Fédération nationale des MPJM individuels, chambre nationale des MPJM individuels, Association nationale des préposés d'établissement, ainsi que les réseaux de personnes morales comme l'UNAF, l'UNAPEI, la FNAT (Fédération nationale des associations tutélaires) et la CNAPE (convention nationale des associations de protection de l'enfance).

En outre, les tuteurs familiaux n'ont pas de représentation organisée qui pourrait faire connaître leur manière de voir et leurs besoins aux pouvoirs publics, alors qu'ils sont formellement investis d'une mission par l'autorité judiciaire. Les ministères gagneraient à réfléchir aux moyens de susciter l'émergence d'une telle représentation.

La loi a prévu de faire bénéficier les familles d'« une information personnalisée et d'un soutien technique »<sup>31</sup> délivré par des structures dont la liste est établie par le procureur de la République après avis du juge des tutelles. Quelques précisions réglementaires ont été données en 2008<sup>32</sup>, notamment sur le contenu minimal des brochures d'information à remettre aux familles et sur le soutien technique personnalisé qui peut leur être fourni.

Les greffes des tribunaux d'instance remettent aux familles la liste des structures habilitées. Les services tutélaires sont associés soit en participant au financement des systèmes mis en place par les DDCS, soit en développant eux-mêmes des actions de soutien.

Faute de crédits budgétaires pour cette action, les directions départementales de la cohésion sociale utilisent le canal des subventions aux structures habilitées. Pour mesurer cet effort diffus, la DGCS a recensé les moyens consacrés au soutien des tutelles familiales dans les services déconcentrés. Il ressort de cette enquête qu'une part significative d'entre eux (17 départements) ne consacre aucune ressource à l'aide aux tutelles familiales, les autres mobilisant des sommes de l'ordre de 50 000 € annuels par département. La DGCS estime qu'en moyenne, un demi-équivalent temps plein par département serait nécessaire pour soutenir les tutelles familiales, soit environ 3 M€ au plan national, ce qui n'apparaît pas démesuré au regard des plus de 300 000 majeurs pris en charge par les familles.

Certains services tutélaires participent aux quelques dispositifs existants de soutien aux familles, soit en participant au financement des systèmes mis en place par les DDCS, soit en développant eux-mêmes des actions de soutien. Mais ces efforts sont sporadiques.

En somme, si la priorité familiale posée par le législateur ne s'est pas traduite dans les faits, c'est en partie faute d'une mise en œuvre adéquate et effective du soutien aux familles, pourtant également prévu par la réforme.

Des expériences locales concluantes montrent pourtant qu'un soutien actif aux tuteurs familiaux permet d'obtenir des résultats encourageants, un plus grand nombre de familles faisant alors le choix de répondre positivement aux demandes du juge et de mieux s'acquitter de leur mission.

---

<sup>31</sup> Article L. 215-4 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>32</sup> Décret n° 2008-1507 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 en application de l'article 449 du code civil.

### **Le service d'information et de soutien aux tuteurs familiaux : l'exemple du Nord-Pas-de-Calais**

À l'initiative de la DRJSCS, est expérimenté depuis 2012 en Nord-Pas-de-Calais un dispositif renforcé d'information et d'accompagnement des tuteurs familiaux. Coordonné par les UDAF du Nord et du Pas-de-Calais, ce service repose sur deux piliers : la connaissance des besoins des tuteurs familiaux et un partenariat étroit entre les services chargés de la cohésion sociale (DRJSCS), les acteurs judiciaires et les services tutélares.

Ce dispositif intervient à la fois en amont de la mesure et tout au long de sa mise en œuvre, à travers plusieurs outils : une adresse mail et un accueil téléphonique dédiés (580 appels reçus en 2013), des permanences locales, mensuelles ou bimensuelles, sur 16 lieux couvrant le territoire régional, un site internet dédié à la protection des majeurs.

Il est, par ailleurs, un outil de connaissance très utile sur les besoins des familles, étudiés par une enquête sociologique menée en partenariat avec l'université Charles-de-Gaulle. Les demandes des familles portent, en premier lieu, sur la gestion financière et sur le budget (32 % des demandes) puis sur les questions d'ordre juridique (21 %). Les difficultés généralement rencontrées par les tuteurs familiaux sont le manque d'information sur le cadre et les conditions de la gestion (droits et devoirs, gestion financière et administrative, relations avec les banques, etc.), l'appréhension à solliciter le juge, les conflits d'intérêt, les conflits familiaux, la charge tutélaire considérée comme trop lourde, la capacité de compréhension. Les demandes d'assistance portent sur l'amont de la mesure (nécessité de mise sous protection, certificat médical, procédure de demande de mesure, obligations et responsabilité) ou sur sa mise en œuvre (compte annuel de gestion, gestion des comptes bancaires, procédures juridiques : ventes, succession, donation, litiges familiaux, etc.).

Le budget global de ce dispositif encore expérimental était de 100 000 € en 2013 pour 500 familles accompagnées. Ce service fait l'objet d'une demande croissante. La DRJSCS y voit la raison de la nette augmentation du nombre de mesures familiales dans la région : 1 552 en 2011, 1 836 en 2012, 1 924 en 2013.

En outre, le développement des tutelles familiales ne grève pas les finances publiques. Dans un rapport de 2014, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)<sup>33</sup> a évalué les économies que ce développement générerait pour les finances publiques (cf. tableau ci-dessous).

**Tableau n° 2 : simulation de l'impact budgétaire d'un accroissement des tuteurs familiaux**

Part des tuteurs familiaux dans la gestion des mesures	Nombre de mesures supplémentaires en gestion familiale	Impact sur le financement public (économie engendrée)
48 %	8 000	10 770 240 €
50 %	24 000	32 310 720 €

Source : IGAS.

<sup>33</sup> Rapport n° 2014-071R de juillet 2014.

Cette évaluation montre que le développement des tutelles familiales est souhaitable, tant il répond aux ambitions de la réforme de 2007. Il l'est aussi dans la mesure où les efforts financiers qui mériteraient d'être consentis pour aider davantage les tuteurs familiaux peuvent être, en partie, compensés par une économie budgétaire, dans la mesure où les tutelles familiales sont bénévoles.

Les ministères des affaires sociales et du budget ont indiqué à la Cour que des crédits de 3 M€ seraient affectés à l'aide aux tutelles familiales dans le cadre de la loi de finances pour 2017.

## **II - Les mesures de protection juridique continuent à croître en dépit de dispositifs alternatifs**

La réforme de 2007 visait une « déjudiciarisation » du régime de protection des majeurs, qui devait se traduire par une baisse du nombre de mesures judiciaires et une montée en puissance des nouvelles mesures d'accompagnement social personnalisé et d'accompagnement judiciaire.

### **A - Les mesures de protection juridique s'accroissent et la charge pour les juridictions s'aggrave**

La loi n'a pas ralenti l'augmentation des mesures de protection prononcées par le juge des tutelles.

#### **1 - Une progression continue des mesures de protection juridique**

##### *a) Un nombre de mesures en augmentation*

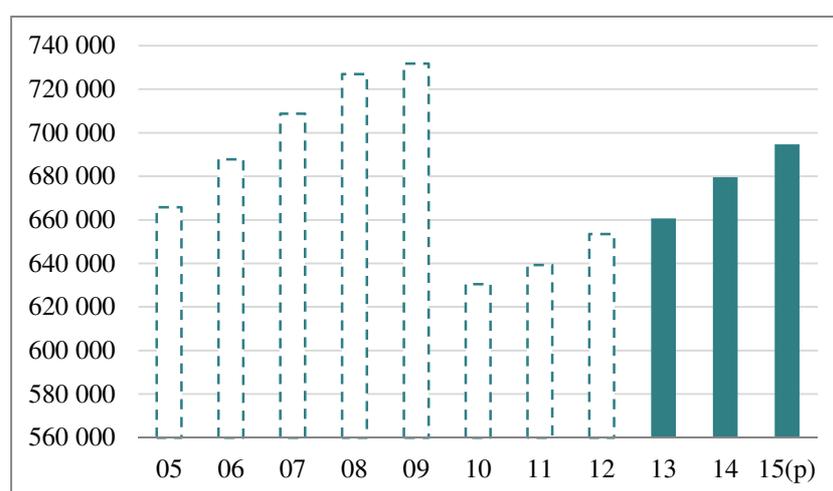
Les données du ministère de la justice issues de l'application dédiée à la protection juridique des majeurs (*TUTI MAJ*) ne sont pas fiables, en particulier pour le nombre de mesures en cours. Si le flux annuel de nouvelles mesures est bien connu, le flux annuel de mesures caduques ou sortantes est, lui, mal renseigné parce que moins bien suivi par les juridictions. Des dossiers peuvent demeurer plusieurs années dans la base de données, alors que des mainlevées ont été prononcées ou que le majeur est décédé : bien que les actes de décès mentionnent l'existence d'une mesure de protection, la procédure ne prévoit pas qu'une ampliation en soit transmise au tribunal d'instance compétent.

En outre, en l'absence d'identifiant unique des personnes protégées, la Chancellerie ne peut pas repérer les doublons dans les bases de données lorsque, par exemple, un dossier est transféré d'une juridiction à une autre en raison du déménagement du majeur.

Le réexamen quinquennal a été l'occasion de mettre à jour les bases de données des juridictions et, à l'avenir, l'obligation de révision périodique des mesures, même allégée par la loi du 28 décembre 2015, devrait permettre une meilleure maîtrise. Toutefois, tant que le

récolement des bases de données ne sera pas fait par les greffes et qu'il n'existera pas d'identifiant unique des majeurs protégés, le total des mesures restera une donnée peu fiable.

**Graphique n° 6 : évolution du total des mesures de protection juridique des majeurs de 2005 à 2015 <sup>a</sup>**



<sup>a</sup> Les données antérieures à 2013 sont figurées en traits pointillés compte tenu de leur moindre fiabilité.

Source : Cour des comptes, à partir des données du ministère de la justice (Répertoire général civil). Champ : France entière, y. c. Mayotte.

À cet égard, un suivi sur le long terme, obtenu en juxtaposant les chiffres établis, année après année, par le ministère et figurant dans le graphique ci-dessus, fait apparaître une rupture importante en 2010. Alors que la base de données consolidée des juridictions affichait un total de 731 671 mesures en cours fin 2009, ce chiffre a chuté à 629 524 en 2010, soit un écart considérable de plus de 100 000 mesures, alors que le nombre croissait auparavant d'environ 20 000 chaque année. Une part de ces quelque 100 000 dossiers correspondrait à des mesures caduques, mais cet élément d'explication ne peut valoir pour l'ensemble ; or, le ministère n'a pas pu fournir d'autre analyse. En tout état de cause, cela témoigne du caractère peu fiable des données.

Avec les réserves qu'impose leur prise en compte, les données fournies par le ministère de la justice indiquent qu'entre 2010 et 2015 ce total se serait accru d'un peu plus de 62 000 mesures, ce qui représente une progression annuelle de 2 % par an en moyenne, soit un rythme analogue à celui qui préexistait à la réforme de 2007.

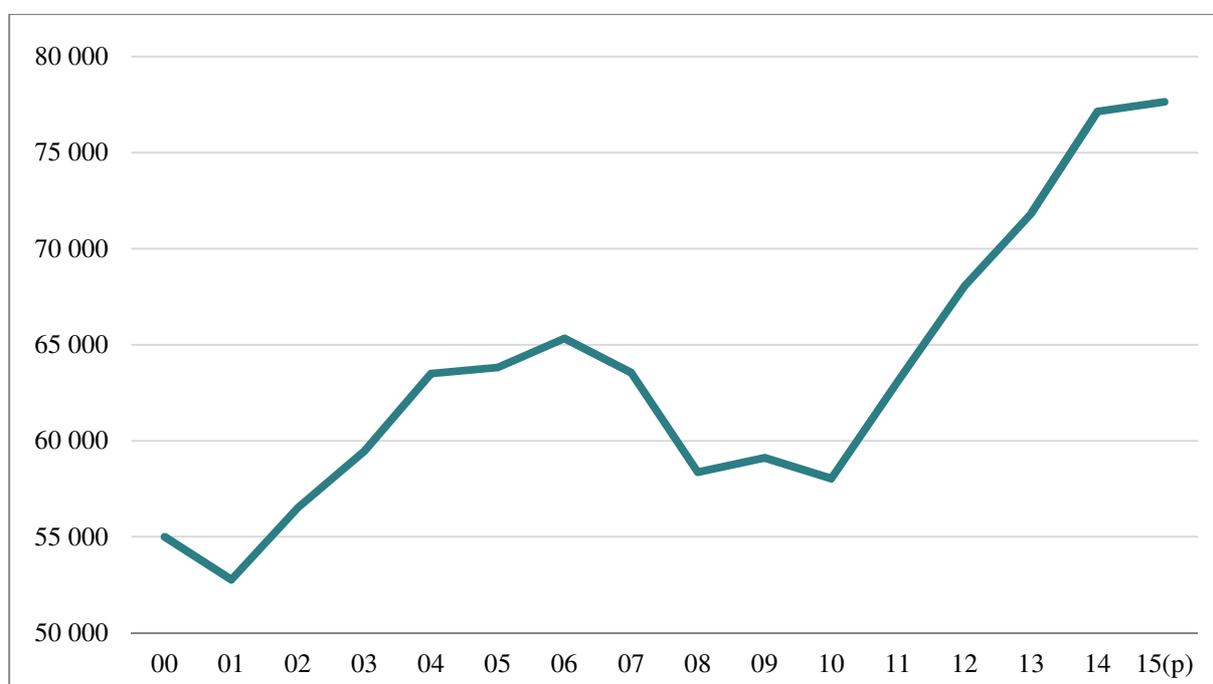
Le ministère a entrepris en 2015 d'analyser plus finement et de recouper les données de stock afin de réduire leur marge d'incertitude. Il a ainsi pu reconstituer qu'au 31 décembre 2014 la totalité des mesures en vigueur était de 679 600, dont 313 400 curatelles, 364 500 tutelles et 1 800 sauvegardes de justice. Une note statistique synthétisant cette

analyse plus fine mais ponctuelle a été publiée sur le site internet du ministère<sup>34</sup> en juillet 2016. Ses principaux éléments figurent en annexe au présent rapport (cf. p. 112).

Afin de mieux connaître cette population, non pas ponctuellement mais au long cours, il apparaît indispensable de renforcer et de fiabiliser les outils existants du ministère de la justice. Cela devrait passer par un enrichissement et une modification de l'architecture de *TUTI MAJ*, par le développement d'outils de mesure de l'activité des parquets civils et par la création d'un identifiant unique des majeurs protégés.

*b) Un flux annuel de mesures nouvelles reparti à la hausse*

**Graphique n° 7 : évolution du nombre de mesures nouvelles ouvertes annuellement depuis 2000**



Source : ministère de la justice (Répertoire général civil). Champ : France entière, y. c. Mayotte.

L'augmentation du nombre de majeurs protégés est alimentée par l'ouverture annuelle de mesures nouvelles, dont l'importance excède celle de la « clôture » des mesures et explique le gonflement du stock. C'est pourtant le flux des mesures nouvelles que le législateur de 2007 entendait modérer. Le graphique ci-dessus montre qu'après un temps de décrue observé au moment de la préparation de la loi et de son entrée en vigueur, soit de 2006 à 2009, l'augmentation du nombre de mesures nouvelles a repris, à un rythme supérieur à celui qui prévalait avant la réforme (5,0 % de 2010 à 2015, contre 4,4 % de 2001 à 2006).

<sup>34</sup> <http://www.justice.gouv.fr/budget-et-statistiques-10054/infostats-justice-10057/680-000-majeurs-sous-protection-judiciaire-fin-2014-29210.html>

Depuis 2013, plus de 70 000 nouvelles mesures sont prononcées chaque année par le juge des tutelles.

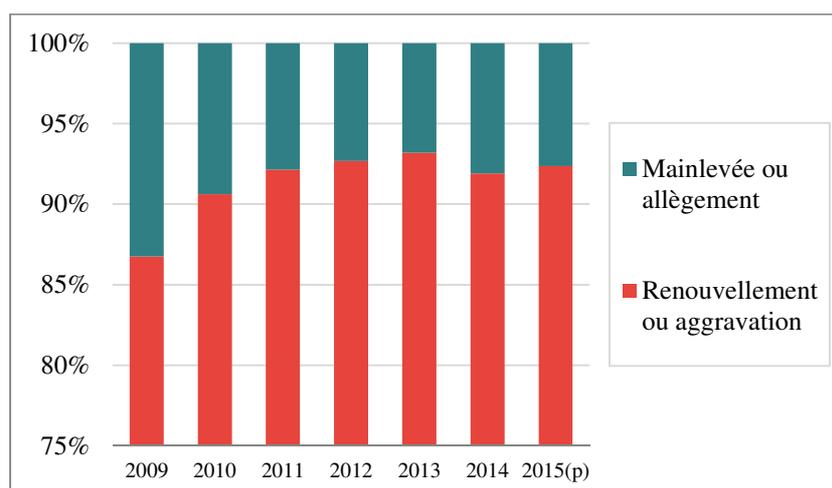
Cette tendance procède elle-même du flux de demandes d'ouverture de mesures déposées devant le juge. Après une période de stabilisation de 2004 à 2008 et un léger reflux en 2009, les demandes connaissent elles-mêmes une croissance annuelle moyenne de 5 %.

Le remplacement de l'autosaisine du juge des tutelles par l'intervention du parquet pour l'introduction des requêtes avait notamment pour but de réguler les demandes. Les courbes de demandes et d'ouvertures de mesures présentent pourtant un profil très semblable avant et après la réforme ; ce sont toujours environ quatre demandes sur cinq qui aboutissent à une ouverture de mesure. Cela tendrait à prouver que le parquet ne régule pas plus les demandes que ne le faisait le juge d'instance avant la réforme — ce qui ne peut toutefois pas être démontré en l'absence de statistiques sur l'activité civile des procureurs.

*c) L'issue du réexamen de mesures existantes ne permet ni de confirmer ni d'infirmar la sur-judiciarisation de la protection des majeurs*

Un des présupposés de la réforme de 2007 était l'existence d'un excès de recours au juge, celui-ci acceptant d'ouvrir des mesures de protection quand bien même le suivi social des personnes à protéger aurait dû suffire. Il est difficile de porter une appréciation sur la véracité de ce présupposé. Les seules données disponibles qui pourraient être utilisées à cet égard sont celles relatives à l'issue que les juges ont donné aux révisions de mesures existantes, une part importante de mainlevées pouvant ainsi être le signe que les situations initiales ne méritaient pas de protection judiciaire.

**Graphique n° 8 : issue des révisions de mesures existantes**



Source : ministère de la justice (Répertoire général civil). Champ : France entière, y. c. Mayotte.

Le graphique ci-dessus indique que le taux de mainlevées ou d'allègement sur le total de décisions statuant sur les demandes qui était de plus de 13 % en 2009, est redescendu à 9 % l'année suivante et s'établissait à 8 % en 2015 selon des données provisoires.

Comme pour la priorité familiale, la seule analyse statistique ne permet pas de conclure définitivement sur le sens à tirer des évolutions constatées. Il conviendrait pour cela d'examiner les motifs des demandes d'ouverture de mesures. Or, aucun suivi n'en est fait, ni par le ministère de la justice, ni par le ministère des affaires sociales et de la santé, chaque ministère estimant que ce suivi incombe à l'autre. L'enquête « décisions » en cours au ministère de la justice devrait permettre d'étayer davantage les motivations sociales de certaines situations et de quantifier la part des dossiers pour lesquels une mesure juridique de protection ne s'imposait pas avec évidence. Il ressort en tout cas des constats faits par la Cour que de telles situations sont loin d'avoir disparu. Plusieurs juges évoquent ainsi la pression qu'exercent les institutions du domaine social pour obtenir le prononcé d'une mesure de protection et ne plus avoir à prendre en charge elles-mêmes des majeurs dont l'altération des facultés n'est pourtant pas manifeste<sup>35</sup>.

## 2 - Une charge croissante pour les juridictions

**Tableau n° 3 : évolution de l'activité des juridictions mesurée en nombre d'affaires<sup>a</sup>**

<i>Année</i>	<b>Nombre d'affaires portant sur des mesures en cours</b>	<b>Nombre d'affaires nouvelles</b>	<b>Nombre total d'affaires traitées</b>
2008	43 630	104 684	<b>148 341</b>
2009	95 594	86 409	<b>182 003</b>
2010	95 475	100 015	<b>195 490</b>
2011	106 659	105 086	<b>211 745</b>
2012	105 054	112 409	<b>217 463</b>
2013	141 282	117 843	<b>259 125</b>
2014	68 024	123 092	<b>191 116</b>
2015	76 530	125 244	<b>201 774</b>

<sup>a</sup> Les affaires, qui ne doivent pas être confondues avec les mesures, sont les demandes adressées au juge. Les « affaires nouvelles » sont des demandes d'ouverture de mesures ou des demandes transférées d'un tribunal à l'autre. Les « affaires portant sur des mesures en cours » sont des demandes de modification de mesures existantes ou des réexamens périodiques. Source : ministère de la justice (Pharos).

La révision des mesures introduite par la réforme a massivement accru l'activité des juridictions entre 2010 et 2013, en raison du réexamen de l'ensemble du stock existant. Depuis 2014, en rythme de croisière, la charge de travail a diminué mais demeure plus élevée que ce qu'elle était avant la réforme, en raison du volume annuel de révisions.

<sup>35</sup> La circulaire du ministère de la justice de janvier 2009 paraît réintroduire des motifs comportementaux que la loi avait exclus et qui atteste pour le moins la difficulté de distinguer altération médicale et comportement. Aux termes de cette circulaire, le parquet doit disposer outre le certificat médical : « d'éléments minimum sur les faits de la vie de la personne qui peuvent révéler la nécessité d'une protection (problèmes graves de mobilité, troubles importants de la mémoire, achats inutiles ou disproportionnés répétés, dilapidation des revenus, confiance ou défiance excessive envers les tiers, manque de soin grave, insalubrité ou absence totale d'hygiène comme dans l'hypothèse du syndrome de Diogène...) ».

En regard de l'augmentation du nombre d'affaires, les moyens nouveaux attribués n'ont guère été proportionnels. L'étude d'impact associée au projet de loi de 2007 avait pris pour hypothèse la création de 29 équivalents temps-plein travaillé (ETPT) de juges des tutelles, de 51 ETP de greffiers et de 5 ETP de greffiers en chef. La mise en œuvre n'a pas été conforme à ces prévisions. Les créations de postes ont été en effet obtenues pour l'ensemble des réformes judiciaires engagées alors et non pour la seule gestion des mesures de protection des majeurs.

**Tableau n° 4 : ratio d'activité dans les juridictions <sup>a</sup>**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>ETPT de fonctionnaires</i>	819	814	823	862	848	849
<i>ETPT de juges d'instance <sup>b</sup></i>	198	196	187	201	192	190
<i>Nombre d'affaires traitées</i>	195 490	211 745	217 463	259 125	191 116	201 774
<i>Ratio de charge des fonctionnaires</i>	238	260	264	301	225	238
<i>Ratio de charge des juges d'instance</i>	988	1 083	1 161	1 287	993	1 064

<sup>a</sup> Rapport entre le nombre de dossiers traités dans l'année et l'effectif mobilisé.

<sup>b</sup> Affectés au jugement des tutelles.

Source : ministère de la justice (Pharos).

En tenant compte des suppressions de postes et en limitant le décompte aux seuls juges affectés au traitement des tutelles, le nombre d'ETPT de juges d'instance affectés aux tutelles est passé de 198 en 2010 à 190 en 2015. L'analyse de la charge de travail à partir du flux annuel de dossiers traités indique que l'activité par fonctionnaire des greffes a progressé de plus d'un quart (+ 27 %) entre 2010 et 2013, compte tenu de l'opération de révision du stock de mesures ; puis elle a retrouvé en 2015 son niveau de 2010. En revanche, le ratio de charges des magistrats qui avait progressé de 30 % entre 2010 et 2013, se maintient à un niveau élevé.

La direction des services judiciaires du ministère de la justice estime à 3 000 le nombre de mesures que doit pouvoir gérer chaque juge des tutelles. Cette norme apparaît très élevée pour pouvoir prétendre assurer un suivi efficace. Or, elle est dépassée dans les faits, puisqu'en 2015, les 190 ETPT de juges avaient en charge en moyenne environ 3 500 mesures de protection. Cette moyenne dissimule une disparité géographique très grande des moyens alloués aux tribunaux d'instance en matière tutélaire, comme le montre le graphique en annexe au rapport. La situation de certaines juridictions est préoccupante alors que d'autres apparaissent sur-dotées (cf. annexe n° 5, p. 115).

Par ailleurs, les gains apparents de productivité liés à l'augmentation des ratios de charge se sont en réalité traduits par un allongement de la durée de traitement des demandes déposées auprès des tribunaux. La durée moyenne de traitement des demandes d'ouverture de mesures de protection juridique des majeurs, qui était de 3,6 mois avant la réforme, est passée à 5,6 mois en 2009. Cette durée est redescendue à 5 mois en 2012 puis à 4,8 mois en 2015. La durée moyenne des procédures de révisions a de même augmenté jusqu'à atteindre 4,9 mois en 2012, avant de revenir à 3,4 mois en 2015.

Globalement, la qualité du service rendu aux justiciables s'est dégradée par rapport à la situation qui prévalait avant la réforme. Le délai de cinq mois en moyenne pour l'ouverture

d'une mesure, que la Chancellerie présente comme difficilement compressible compte tenu de la procédure, peut s'avérer long lorsqu'un majeur a besoin d'une assistance ou d'une représentation immédiate et peut placer les personnes, ainsi que leur famille, dans des situations difficiles — même si des procédures d'urgence existent.

En outre, le ratio d'activité calculé par le ministère de la justice ne reflète que très sommairement le poids croissant de cette activité. Le stock de l'ensemble des dossiers — et non seulement les nouveaux — génère pour les tribunaux une activité nettement renforcée depuis 2007, notamment au plan du contrôle des comptes de gestion annuels que doivent fournir les tuteurs et les mandataires, tandis que nombre de décisions affectant les personnes protégées doivent également conduire à une saisine du juge. À effectifs quasi constants, la combinaison des mesures nouvelles, du contrôle renforcé de l'activité des tuteurs et des opérations nécessitant instruction et décision des juges et de leurs collaborateurs sur les dossiers existants témoigne d'un alourdissement considérable de charge.

Au-delà des délais, la dégradation de la qualité de service est aussi illustrée par l'absence de sanction des retards ou des défauts de transmission de documents essentiels à la gestion des mesures de protection (inventaire, budget prévisionnel, document individuel de protection, compte de gestion annuel, etc.) et par les insuffisances manifestes du contrôle exercé par les greffes.

## **B - Le volet social de la réforme n'a pas prospéré**

Le second volet de « déjudiciarisation » visait à traiter de manière sociale la situation de personnes qui ne relevaient pas de mesures judiciaires.

### **1 - L'échec, perceptible dès 2011, se confirme aujourd'hui**

Ce volet social de la réforme reposait sur de nouvelles mesures, alternatives à la protection judiciaire : les mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP).

Les MASP sont contractuelles et graduées sur trois niveaux : la « MASP 1 » consiste en une simple aide à la gestion du budget ; la « MASP 2 » est une gestion directe par la collectivité départementale des prestations sociales auxquelles a droit le majeur, avec l'accord de celui-ci ; la « MASP 3 » consiste en une gestion directe des prestations sociales du majeur sous contrainte, sans son accord, afin notamment de prévenir une expulsion locative<sup>36</sup>.

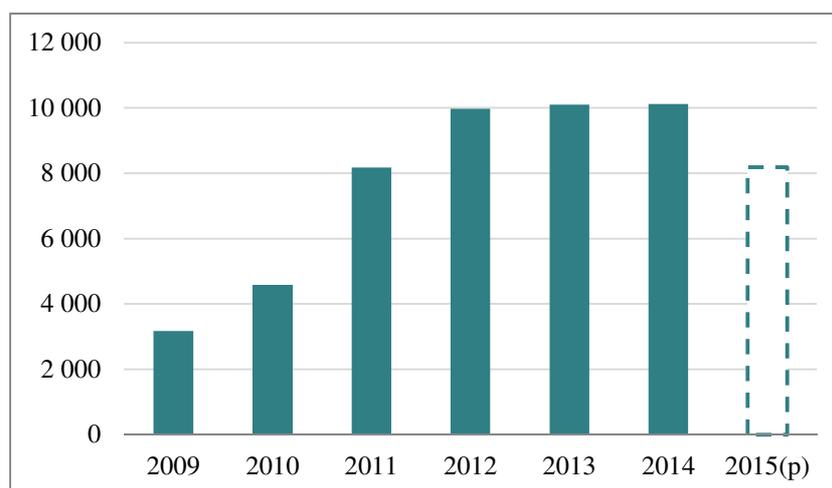
Ces mesures s'articulent avec les mesures judiciaires : l'échec de l'accompagnement social débouche sur une mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ), héritière des anciennes mesure de tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA), avant d'aller, le cas échéant, vers des mesures de protection judiciaire à proprement parler, ou, en sens inverse, les MASP pouvant en théorie prendre le relais d'une mesure de protection judiciaire.

---

<sup>36</sup> Dans ce cas, lorsque l'intéressé refuse de signer le contrat mettant en œuvre la mesure d'accompagnement ou ne respecte pas ses clauses, le président du conseil départemental peut demander au juge d'ordonner le versement direct des prestations sociales au bailleur, à hauteur du montant du loyer et des charges locatives

Ces mesures devaient permettre de suivre certaines situations (addiction, surendettement, grande difficulté sociale, etc.) qui ne comportent pas d'altération des facultés personnelles.

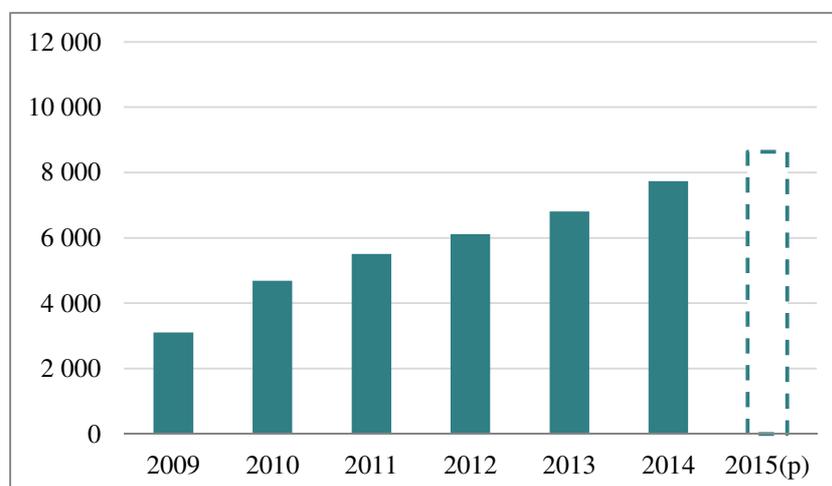
**Graphique n° 9 : stock de mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP)<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> Données de 2015 non définitives.

Source : ministère des affaires sociales (DGCS).

**Graphique n° 10 : stock de mesures d'accompagnement judiciaire (MAJ)<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> Données de 2015 provisoires.

Source : ministère de la justice (Répertoire général civil). Champ : France entière, y. c. Mayotte.

Dans ses prévisions, la loi tablait sur un nombre de MAJ inférieur aux TPSA (environ 30 000 contre 68 000 TPSA en 2006 et 2007) et un transfert vers des MASP (à hauteur de 20 000 MASP environ). Dans les faits, on ne comptait que 3 173 MASP en 2009 dans 68 départements ayant alors transmis des données, soit par extrapolation environ 4 700 contrats

sur la France entière. En 2012, le nombre de MASP était de 9 514 et il progresse peu depuis lors. De même, seulement 8 640 MAJ étaient en vigueur en 2015.

Dans son rapport de 2011, la Cour avait déjà relevé la timide montée en puissance de ces nouveaux dispositifs qui se confirme aujourd'hui. Le résultat, très en deçà des prévisions, se révèle ainsi décevant.

## **2 - Des dispositifs restrictifs et peu promus par les pouvoirs publics**

Il ressort de l'enquête de la Cour que les parquets et les juges ne réorientent pas les demandes d'ouverture de mesures de protection juridique vers les travailleurs sociaux du département, lorsque le majeur concerné paraît relever davantage d'un dispositif social que d'une mesure judiciaire. Ainsi, le « parcours » imaginé par le législateur pour des majeurs qui iraient graduellement de la mesure sociale la moins contraignante (MASP), en passant, en cas d'échec, par la MAJ, puis, en cas d'altération avérée, vers la mesure de protection juridique (curatelle ou tutelle), ne fonctionne pas dans les faits. Le parquet devrait s'assurer de l'épuisement des solutions sociales avant d'introduire une requête auprès du juge d'instance et, le cas échéant, rediriger les requérants vers le conseil départemental.

Le ministère des affaires sociales ajoute que le champ des bénéficiaires potentiels de ces mesures alternatives est plus étroit que le législateur ne l'avait imaginé. Elles exigent en effet un cumul de critères (absence d'altération des facultés ; perception de prestations sociales ; consentement) et connaissent une limite dans le temps (quatre années au plus). Les tribunaux d'instance interrogés par la Cour pointent également ces limites.

Par ailleurs, le dispositif a été accompagné de très peu de communication par les services de l'État et d'une faible mobilisation des services des conseils départementaux, qui ont vu dans la réforme un risque de renchérissement de leurs dépenses sociales. Le coût des MASP reste pourtant inconnu des conseils départementaux comme du ministère des affaires sociales.

Les caractéristiques des MASP sont, en outre, assez complexes et singulières au regard des autres dispositifs gérés par les services sociaux des départements. Il s'agit en premier lieu d'un dispositif contractuel, qui requiert par définition, contrairement aux mesures judiciaires, l'accord des intéressés, qui ne sont pas naturellement enclins à le donner. En second lieu, la distinction est malaisée entre les MASP et les autres types de mesure (MASP de 1<sup>er</sup> niveau et autres mesures sociales telles que l'accompagnement en économie sociale et familiale, l'accompagnement social lié au logement, la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial, etc.), et, au sein des MASP, entre les différents « niveaux » (1, 2 et 3).

Selon l'Association des départements de France, les MASP de premier niveau ne sont pas identifiées en tant que telles par les services, mais gérées sans distinction avec les autres mesures d'accompagnement social. En revanche, les MASP de 3<sup>e</sup> niveau, contraignantes mais trop courtes pour traiter des situations délicates, ne représentent qu'à peine 1 % de l'ensemble des MASP au niveau national.

En définitive, le lancement tardif du dispositif, le défaut d'information et de communication à son sujet, son insuffisante prise en charge par les travailleurs sociaux, et

enfin une difficulté à différencier les situations pouvant conduire à privilégier tel ou tel niveau de MASP, expliquent l'inefficacité du volet social de la loi de 2007.

## **C - Des textes récents pour simplifier le dispositif de protection des majeurs et relancer sa « déjudiciarisation »**

La protection juridique des majeurs a fait récemment l'objet de nouvelles mesures d'importance inégale.

### **1 - L'ordonnance du 15 octobre 2015**

L'ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016, contient des mesures modifiant le régime de protection juridique des majeurs. Certaines visent à corriger des dysfonctionnements ponctuels, d'autres sont inspirées de la même volonté de « déjudiciarisation » qui avait présidé à la loi de 2007 et sont potentiellement porteuses d'évolutions plus profondes.

Compte tenu de leur adoption récente, la Cour n'a pas été en mesure d'en apprécier la mise en œuvre.

#### *a) Des mesures de simplification*

L'ordonnance a introduit la possibilité de prononcer une mesure de protection pour une durée supérieure à cinq ans sous certaines conditions, l'encadrement de la durée des mesures de protection lors de leur renouvellement, la simplification des modalités d'arrêt du budget de la tutelle.

En premier lieu, le juge pourra désormais prononcer une mesure de protection supérieure à cinq ans, notamment lorsque l'altération des facultés de la personne n'apparaît manifestement pas susceptible de s'améliorer ; en 2007, cette possibilité n'était offerte qu'au moment du renouvellement de la mesure initiale, donc au terme de cinq ans. Or, les bilans effectués par les services de l'État, comme l'analyse de la Cour en 2011, ont conduit à s'interroger sur la pertinence d'une révision quinquennale, très lourde pour les juridictions, et peu compréhensible pour les familles. Le nouveau texte revient sur ce principe, sous les conditions évoquées, pour les seules mesures de tutelle et dans la limite d'une durée initiale de 10 ans. En revanche, le renouvellement pour une durée excédant cinq ans, sous les mêmes conditions, des mesures de curatelle et de tutelle est dorénavant limité à 20 ans.

En second lieu, l'ordonnance prévoit de confier l'arrêt du budget de la tutelle, non plus au juge, mais au tuteur, à charge pour lui de le transmettre au juge ou du conseil de famille, ces derniers n'intervenant qu'en cas de difficulté ou de contestation (cf. *infra*, p. 64).

#### *b) L'habilitation intrafamiliale*

L'apport principal de l'ordonnance est l'institution de l'habilitation intrafamiliale comme alternative aux mesures existantes de protection juridique.

Aux termes de la loi ayant habilité le Gouvernement à édicter cette ordonnance, le but de ce nouveau dispositif est de répondre aux difficultés des tribunaux d'instance, qui « *ne sont plus en mesure d'assurer de manière effective* »<sup>37</sup> la vérification des comptes de gestion des mesures de protection. L'objectif poursuivi est aussi de simplifier la tâche des tuteurs familiaux et des familles.

Lorsqu'une personne est hors d'état de manifester sa volonté, le juge des tutelles pourra désormais habilitier l'un de ses proches à la représenter, afin d'assurer la sauvegarde de ses intérêts, dans le respect du principe de nécessité. Les dispositions protectrices de la loi de 2007 s'appliquent, notamment l'audition de la personne à protéger.

L'habilitation peut être générale ou porter sur une série limitée d'actes qui, dans les cas les plus sensibles, requièrent une autorisation du juge.

Cette nouvelle mesure de protection juridique est proche de la tutelle en ce qu'elle est un régime de représentation. Sa principale originalité est l'absence d'obligation de reddition de compte. Il résulte cependant de l'enquête de la Cour au contact des juges d'instance que le caractère simplificateur de ce nouveau dispositif n'est pas clairement admis à ce stade par les praticiens.

## **2 - La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement**

La loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 dite « ASV » a introduit des changements supplémentaires. Elle a étendu l'obligation d'établissement du document individuel de protection du majeur (DIPM) à tous les types de mandataires et a précisé son contenu. Elle a prévu la remise au majeur d'une notice d'information et introduit la notion de « personne de confiance ». Le cumul de modes d'exercice de la profession de mandataire (libéral/salarié) est désormais encadré<sup>38</sup> et l'agrément des mandataires se fait par appel à candidature. La loi a par ailleurs créé un registre national pour y inscrire l'ouverture des mandats de protection future.

## **III - Le financement des mesures a été rationalisé, mais les dépenses ne sont pas maîtrisées**

Le législateur de 2007 a souhaité que les dépenses publiques liées à la protection juridique soient maîtrisées. La « déjudiciarisation » et la priorité réaffirmée à la protection familiale devaient modérer la dépense grâce à un effet sur le volume des mesures prises en charge par les professionnels. La réforme prévoyait également de faire porter l'effort de maîtrise budgétaire sur le prix des mesures, en réformant le tarif des prestations des mandataires individuels.

---

<sup>37</sup> Exposé des motifs de la loi d'habilitation n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

<sup>38</sup> Seul le principe général d'un encadrement été posé par la loi, les modalités, dont le détail sera sensible, étant renvoyées à un décret non publié à la date du rapport de la Cour.

La loi a par ailleurs rationalisé et unifié le financement des mesures en l'adaptant mieux à l'activité réelle des mandataires, grâce à des indicateurs réputés refléter la charge de travail liée à la nature de la mesure, à sa maturité, et au mode de résidence du majeur. Dans le même esprit de rationalisation, l'administration a complété la réforme de 2007 d'une action de convergence des dotations budgétaires aux services tutélaires réputées ne pas être attribuées de manière inéquitable.

S'il est plus juste, le système est également devenu beaucoup plus coûteux. Entre 2008 et 2015, son coût global a augmenté de 508,4 M€ à 779,6 M€. Cette croissance de 6 % par an en moyenne s'explique pour un peu plus de la moitié par le renchérissement du coût unitaire des mesures, et pour l'autre moitié par l'augmentation de leur nombre.

## A - Un mode de financement des mesures de protection remanié

Le financement de la protection juridique des majeurs a été profondément revu par la loi de 2007 ainsi que par des décisions plus récentes.

### 1 - Des financements qui restent en partie différenciés

#### a) Le financement par les majeurs protégés

Le financement du dispositif professionnel est assuré par une participation des majeurs, selon un barème unique établi en fonctions de leurs ressources (cf. tableau ci-dessous).

**Tableau n° 5 : calcul de la participation des majeurs**

<i>Tranche de revenu annuel</i>	<i>Taux de prélèvement</i>
<i>Jusqu'à 9 319,08 €</i>	<i>0 %</i>
<i>Entre 9 319,08 € et 17 162,61 € inclus</i>	<i>7 %</i>
<i>Entre 17 162,61 € et 42 906,51 € inclus</i>	<i>15 %</i>
<i>Entre 42 906,51 € et 102 975,60 € inclus</i>	<i>2 %</i>
<i>Supérieur à 102 975,60 € (6 × SMIC)</i>	<i>0 %</i>

Source : ministère des affaires sociales.

La participation financière du majeur n'est pas requise pour les revenus inférieurs ou égaux à l'allocation adulte handicapé (AAH) ; elle est progressive, pour les revenus compris entre l'AAH et 2,5 SMIC, dégressive au-delà et plafonnée à partir d'un niveau de ressources égal à 6 SMIC pour que la contribution n'excède pas le coût moyen de la mesure<sup>39</sup>. Le montant mensuel maximal de la participation était ainsi de 468 € en 2016<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> En application d'un arrêt du Conseil d'État (CE, 4 février 2011, *Fédération nationale des associations tutélaires et autres*, n° 325721)

<sup>40</sup> Une indemnité complémentaire, à la charge de la personne protégée, peut être allouée à titre exceptionnel.

La participation des majeurs est directement prélevée sur leur budget par les mandataires. En raison de la faiblesse des revenus des personnes protégées, inférieurs aux revenus de la population générale, le financement par les majeurs doit le plus souvent être complété d'un versement public qui, depuis 2016, incombe uniquement à l'État (cf. *infra*, p. 57). En 2015, la participation des majeurs représentait en moyenne 19 % du coût des mesures.

### *b) Le financement public des services tutélaires*

Pour les services tutélaires, le financement public prend la forme d'une dotation globale de financement (DGF) fondée sur des indicateurs d'activité, fixée par arrêté préfectoral au terme d'une procédure budgétaire contradictoire pilotée par les DDCS<sup>41</sup>.

Chaque service tutélaire se voit attribuer un nombre de points qui reflète la charge de travail liée aux mesures qu'il gère. Chaque mesure est ainsi cotée en fonction de trois critères : sa nature (tutelle, curatelle simple ou curatelle renforcée), le lieu d'hébergement de la personne (domicile ou établissement), et la période d'exercice (début, milieu ou fin de la mise en œuvre, sachant que début et fin demandent plus de travail).

Les DDCS calculent ensuite la valeur du point service (VPS) de chaque service tutélaire, en divisant le total de son budget par le total de ses points. L'indicateur VPS permet de comparer le coût des différents services et de mettre en place une politique de convergence, dont les résultats sont mesurés par un indicateur de performance du programme 304 – *Inclusion sociale et protection des personnes*<sup>42</sup>, associé à l'objectif n° 4 « garantir aux adultes vulnérables une protection juridique adaptée à leurs besoins » et intitulé « coût moyen des mesures de protection exercées par les services tutélaires ».

La « convergence tarifaire », c'est-à-dire la réduction de la dispersion du coût des mesures de chaque service par rapport à la moyenne, est identifiée par deux sous-indicateurs, mesurant la part des services tutélaires dont la valeur du point service (VPS) dépasse, en plus ou en moins, un écart à la moyenne exprimé en pourcentage. Cet écart était initialement de 20 %, puis il a été ramené à 10 % en 2014, en raison des progrès de la convergence tarifaire. En 2015, 68 % des services étaient ainsi « dans la moyenne nationale » contre 45 % en 2009.

Ces résultats positifs ne sont pas suffisants en regard des perspectives de croissance de la dépense induites par l'évolution démographique.

---

<sup>41</sup> Conformément aux dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives aux établissements et services sociaux et médico-sociaux soumis à autorisation.

<sup>42</sup> L'un des six programmes de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* en 2016.

**Tableau n° 6 : indicateur de convergence budgétaire des services tutélaires**  
(en euros)

	2013	2014	2015
<i>Part des services mandataires dont la valeur du point service est inférieure de 10 % à la moyenne nationale</i>	21,00	16,36	18,73
<i>Part des services mandataires dont la valeur du point service est supérieure de 10 % à la moyenne nationale</i>	15,12	13,90	13,02

Source : Cour des comptes, d'après le Rapport annuel de performance du programme 304 (données 2013 et 2014 actualisées sur la base d'un écart de 10 %).

### *c) Le financement public des mandataires individuels*

Les mandataires individuels sont rémunérés pour chaque mesure sur la base d'un tarif mensuel forfaitaire, déterminé également en fonction de la charge de travail résultant de l'exécution des mesures qui leur sont confiées. Le tarif forfaitaire de référence (15 SMIC horaires jusqu'en 2014) est ainsi modulé par quatre indicateurs : nature des mesures, lieu de vie de la personne protégée, période d'exercice et ressources de la personne protégée. Il peut varier du simple au décuple, de 51,45 € pour la mesure la moins chère à 509,62 € pour la plus onéreuse (cf. annexe, p. 117).

L'effort de maîtrise a consisté à remplacer à compter de 2015<sup>43</sup> l'indexation sur le SMIC par une valeur fixe de 142,95 €. Cette mesure a diminué, pour 2016, le coût de la mesure la plus chère et celui de la mesure la moins chère de 1,5 %, par rapport au coût découlant de la référence au SMIC

Un groupe de travail a été mis en place par la DGCS en juillet 2014 en vue de préciser les paramètres de calcul de la rémunération des mandataires individuels pour mieux tenir compte de la réalité des charges de travail.

## **2 - L'étatisation du financement des mesures**

Jusqu'à l'exercice 2015, la PJM était financée conjointement par les organismes de sécurité sociale et l'État. La complexité de ce dispositif a été soulignée à plusieurs reprises en particulier par l'IGAS en 2014<sup>44</sup>. Pour répondre à cette critique, la loi de finances pour 2016 confie la totalité du financement au budget de l'État, ce qui représente une économie de près de 400 M€ pour les organismes de sécurité sociale. Au regard de la responsabilité générale de l'État et de ses services au titre de la protection juridique des majeurs, ce transfert s'est finalement imposé.

Certains interlocuteurs dans les DDCS ont souligné l'intérêt de maîtriser l'ensemble de l'enveloppe publique, ce qui peut faciliter la contractualisation avec les services tutélaires.

<sup>43</sup> Arrêté du 29 décembre 2014 relatif à la rémunération des personnes physiques exerçant l'activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs à titre individuel.

<sup>44</sup> Rapport précité.

D'autres interlocuteurs ont souligné l'intérêt que présentait le partenariat avec les caisses d'allocations familiales (CAF), en termes d'accès à des données sur les ressources des personnes protégées, de contrôle des financements et de participation aux missions d'inspection-contrôle des DDCS. Il reste néanmoins prévu que les CAF transmettent sur demande des DDCS toutes les informations que celles-ci jugeraient utiles, mais on peut craindre que la fin du rôle actif des organismes de sécurité sociale n'entraîne une perte d'information.

S'il est trop tôt pour juger du bien-fondé de cette réforme financière, elle apparaît cohérente avec l'objectif que la Cour recommande de structurer désormais la protection juridique des majeurs comme une politique publique à part entière.

## B - Le coût global du dispositif n'est pas maîtrisé

La loi de 2007 avait pour objectif de limiter la dérive du coût global de la protection juridique des majeurs et surtout la part incombant aux administrations publiques. Les chiffres indiquent que cette ambition a été déçue.

**Tableau n° 7 : coût global de la protection juridique des majeurs**  
(en millions d'euros)

	Avant la réforme			Dispositif réformé						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de mesures financées	304 018	325 599	344 394	351 294	356 939	366 708	378 661	392 471	407 377	420 872
<b>Coût global</b>	<b>425,6</b>	<b>471,3</b>	<b>508,4</b>	<b>622,1</b>	<b>652,1</b>	<b>667,2</b>	<b>694,5</b>	<b>717,6</b>	<b>749,7</b>	<b>779,6</b>
Majeur protégé	67,0	79,7	85,1	114,9	117,5	120,3	126,6	133,9	144,8	149,2
Autres recettes	5,2	6,4	7,0	12,0	7,4	9,5	11,3	12,5	11,1	9,5
<b>Financement public</b>	<b>358,6</b>	<b>391,6</b>	<b>416,3</b>	<b>495,2</b>	<b>520,8</b>	<b>537,5</b>	<b>556,6</b>	<b>571,2</b>	<b>593,8</b>	<b>620,6</b>
État	200,7	221,6	241,2	202,9	209,8	210,5	217,2	224,7	231,5	239,3
OSS	140,0	150,4	153,2	286,5	305,3	322,8	335,4	343,6	360,6	379,9
Conseils dép.	17,9	19,6	21,9	5,8	5,7	4,1	4,0	3,0	1,7	1,7
<b>Part du financement public</b>	<b>84 %</b>	<b>83 %</b>	<b>82 %</b>	<b>80 %</b>	<b>80 %</b>	<b>81 %</b>	<b>80 %</b>	<b>80 %</b>	<b>79 %</b>	<b>80 %</b>
<b>Coût moyen (en €)</b>	<b>1 400</b>	<b>1 447</b>	<b>1 476</b>	<b>1 771</b>	<b>1 827</b>	<b>1 819</b>	<b>1 834</b>	<b>1 828</b>	<b>1 840</b>	<b>1 852</b>

Source : ministre des affaires sociales et de la santé, DGCS.

Le coût global de la protection juridique des majeurs (hors préposés, sur lesquels la DGCS ne dispose pas de données fiables) s'élevait à 780 M€ en 2015, contre 508 M€ en 2008, soit une progression de 53 % sur la période et une croissance annuelle moyenne de 6 %.

En 2015, le coût pour les finances publiques s'établissait à 621 M€, soit 80 % du coût total, répartis en 239 M€ pour l'État, 2 M€ pour les départements et, pour la dernière année, 380 M€ pour les organismes de sécurité sociale. La part prise en charge par les personnes protégées elles-mêmes, sous la forme de prélèvements s'élevait à 149 M€.

La réforme de 2007 avait envisagé une meilleure maîtrise du coût global et une part moins forte du financement public.

Le rapport annuel sur le bilan de la mise en œuvre de la loi, transmis au Parlement par la DGCS, analyse les écarts importants entre la prévision effectuée au moment de la réforme et le coût constaté. Ils tiennent autant à des recettes moins élevées que prévu du côté des prélèvements opérés sur les personnes protégées qu'à des coûts plus importants que ceux anticipés. Ces coûts supplémentaires sont non seulement liés au dynamisme des mesures, mais aussi à la refonte du financement des services tutélaires décrite précédemment.

Le coût moyen était de 1 852 € par mesure en 2015, contre 1 476 € en 2008, soit une progression d'un peu plus de 25 % et une croissance annuelle moyenne de 3,3 %, tandis que le nombre de mesures a augmenté de 2,9 %. Le renchérissement des mesures est donc dû presque autant à un effet volume qu'à un effet prix.

L'analyse par mode de gestion conforte ces résultats. Le coût global des mesures suivies par les services tutélaires augmente plus vite (+ 17 % sur la période 2009–2015) que le nombre de mesures (+ 12 %), la répartition de la prise en charge de ce coût reflétant les écarts constatés sur l'ensemble (augmentation nettement plus forte des financements publics (+ 19 %) que des prélèvements (+ 13 %), et au sein des financements publics, implication fortement accrue des organismes de sécurité sociale, avec une progression du financement de 17 % sur la période, contre 8 % pour l'État et – 71 % pour les départements).

**Tableau n° 8 : coût des mesures confiées aux services tutélaires**  
(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Nombre de mesures financées</i>	316 129	320 645	328 783	334 390	341 245	347 986	354 629
<b>Coût global</b>	<b>564,7</b>	<b>590,4</b>	<b>604,1</b>	<b>616,6</b>	<b>625,1</b>	<b>642,1</b>	<b>660,7</b>
<i>Majeurs protégés</i>	82,2	83,2	86,2	87,3	88,6	91,0	93,2
<i>Autres recettes</i>	12,0	7,4	9,5	11,3	12,5	11,1	9,5
<b>Financement public</b>	<b>470,5</b>	<b>493,4</b>	<b>508,4</b>	<b>518,0</b>	<b>524,1</b>	<b>540,0</b>	<b>558,0</b>
<i>État</i>	188,8	194,2	194,0	195,3	197,7	200,3	204,3
<i>Organismes de sécurité sociale</i>	275,9	293,5	310,3	318,7	323,4	338,0	352,0
<i>Conseils départementaux</i>	5,8	5,7	4,1	4,0	3,0	1,7	1,7
<b>Part du financement public</b>	<b>83%</b>	<b>84%</b>	<b>84%</b>	<b>84%</b>	<b>84%</b>	<b>84%</b>	<b>84%</b>
<b>Coût moyen (en €)</b>	<b>1 786</b>	<b>1 841</b>	<b>1 837</b>	<b>1 844</b>	<b>1 832</b>	<b>1 845</b>	<b>1 863</b>

Source : ministère des affaires sociales et de la santé, DGCS.

S'agissant des mandataires individuels, l'augmentation des dépenses est beaucoup plus importante (+ 107 %), principalement en raison de la croissance du nombre de mesures qui leur sont confiées (+ 88 %). Le financement public a crû plus vite que les prélèvements sur les majeurs (+ 155 % contre 71 %). Une mesure prise en charge par un mandataire individuel est en moyenne 5 % moins chère pour les finances publiques qu'une mesure prise en charge par un service tutélaire, mais l'écart tend à se réduire. Cet écart s'expliquerait, du point de vue des mandataires individuels eux-mêmes, par le profil moyen plus aisé des majeurs qui leurs sont

confiés, qui peuvent ainsi contribuer davantage aux mesures, ce qui diminue d'autant la part de l'État.

**Tableau n° 9 : coût des mesures confiées aux mandataires individuels**  
(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Nombre de mandataires</i>	2 502	2 133	1 730	1 391	1 582	2 234	2 528
<i>Nombre de mesures financées</i>	35 165	36 294	37 925	44 217	51 226	59 391	66 243
<b>Coût global</b>	<b>57,4</b>	<b>61,7</b>	<b>63,1</b>	<b>77,9</b>	<b>92,4</b>	<b>107,6</b>	<b>118,9</b>
<i>Prélèvements</i>	32,7	34,3	34,1	39,3	45,3	53,8	56,0
<b>Financement public</b>	<b>24,7</b>	<b>27,4</b>	<b>29,1</b>	<b>38,6</b>	<b>47,1</b>	<b>53,8</b>	<b>62,9</b>
<i>Dont : État</i>	14,1	15,6	16,5	21,9	27,0	31,2	35,0
<i>Dont : OSS</i>	10,6	11,8	12,5	16,7	20,2	22,6	27,9
<b>Part du financement public</b>	<b>43 %</b>	<b>44 %</b>	<b>46 %</b>	<b>50 %</b>	<b>51 %</b>	<b>50 %</b>	<b>53 %</b>
<b>Coût moyen (en €)</b>	<b>1 632</b>	<b>1 700</b>	<b>1 664</b>	<b>1 762</b>	<b>1 804</b>	<b>1 812</b>	<b>1 795</b>

Source : ministère des affaires sociales et de la santé, DGCS.

Les craintes émises au moment de la réforme de 2007 d'un transfert de charge de l'État vers les collectivités territoriales sont loin d'avoir été confirmées dans les faits. Les départements assumaient en effet une charge de 21,9 M€ à l'aube de l'entrée en vigueur de la réforme, en 2008 ; elle n'est plus que de 1,7 M€ en 2015.

Au-delà de la forte croissance de leur coût global, le fait le plus notable dans l'évolution des mesures de protection est la profonde transformation de leur structure de financement :

- la part de l'État a baissé de 58 % en 2008 à 41 % en 2009 puis 39 % en 2015 ; elle sera de plus de 99 % en 2016 à la suite de la réforme du financement et s'élèvera à 637,4 M€ (loi de finances pour 2016) ;
- celle des organismes de sécurité sociale est passée de 37 % en 2008 à 58 % en 2009 et 61 % en 2015 : elle sera annulée en 2016 ;
- celle des départements, déjà très minoritaire en 2008 (5 %), ne représentait plus que 0,5 % en 2013 et 0,3 % en 2015.

## IV - La qualité de la protection et son contrôle demeurent très insuffisants

Pour apprécier la qualité de la protection, la Cour a examiné plusieurs centaines de dossiers de majeurs protégés à l'occasion de ses contrôles portant sur une douzaine d'unions départementales d'associations familiales (UDAF), mais également lors de ses déplacements dans plusieurs tribunaux d'instance. Elle a complété ces contrôles par une analyse de trente rapports d'inspection-contrôle par les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) portant sur toutes les catégories de mandataires.

Les constats qui suivent révèlent des dysfonctionnements significatifs dont la Cour a partagé l'analyse avec une large représentation des acteurs concernés et qui justifient aujourd'hui de nouvelles réformes.

### Les réseaux de mandataires

La plupart des associations tutélaires sont regroupées dans des fédérations. Les unions départementales des associations familiales (UDAF), dont la quasi-totalité gère un service de protection des majeurs (140 000 majeurs environ) sont réunies au sein de l'Union nationale des associations familiales (UNAF). Les associations départementales d'aide à l'enfance inadaptée, qui gèrent souvent un service tutélaire, sont regroupées au sein de l'UNAPEI et gèrent environ 70 000 mesures. En outre, 84 associations dont la protection des majeurs est le seul objet, sont regroupées au sein de la Fédération nationale des associations tutélaires (FNAT) ; elles gèrent elles aussi environ 60 000 mesures. Enfin, les associations regroupées au sein de la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE) gèrent également des majeurs protégés.

Au-delà des regroupements de services, les personnes qui exercent le métier de la protection des majeurs peuvent adhérer à des organisations représentatives qui sont les interlocuteurs du ministère des affaires sociales et du ministère de la justice :

- les *salariés des services mandataires* sont représentés par l'association nationale des délégués et personnels des services mandataires à la protection juridique des majeurs (ANDP) ;
- les *mandataires individuels* sont regroupés dans deux associations, la Fédération nationale des mandataires à la protection des majeurs (FNMJI) et la Chambre nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs ;
- les mandataires qui exercent comme *préposés d'établissement* sont représentés par l'Association nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (ANMJPM).

## A - Une gestion des mesures de protection préoccupante

On appelle gestion des mesures l'ensemble des procédures et des décisions juridiques et pratiques qui concourent à la protection des majeurs.

Au travers de ses contrôles, la Cour a identifié plusieurs déficiences dans la gestion des mesures, à leur ouverture puis au long de leur mise en œuvre. Les contrôles appliqués à la gestion des mesures s'avèrent eux-mêmes insuffisants et laissent persister d'importantes zones de risque.

### 1 - L'ouverture de la mesure

Dès qu'il est désigné par le juge des tutelles, le mandataire doit, si le majeur n'était pas présent à l'audience, prendre contact avec lui, lui expliquer le sens et la portée de la mesure, et lui remettre les informations obligatoires.

Il doit aussi veiller à faire le point sur les créances et les dettes du majeur, vérifier que ce dernier est bien assuré et prévoir de supprimer ses moyens de paiement antérieurs (chéquiers, carte bleue), phase humainement délicate.

Le mandataire doit également établir, au début de la mesure, trois documents qui conditionneront largement sa gestion de la mesure : l'inventaire des biens du majeur, son budget prévisionnel et le document individuel de protection du majeur (DIPM).

Plusieurs défaillances importantes ont été relevées par la Cour dans l'établissement, la transmission et le contrôle de ces documents essentiels. Cela tient notamment au fait qu'aucun texte de portée nationale n'a été pris pour régler ces aspects ou fournir des orientations ; les circulaires ministérielles existantes, en particulier celle de la Chancellerie de 2009, comportent essentiellement des commentaires sur la loi de 2007.

#### a) *L'inventaire*

Aux termes du code civil, dans les trois mois suivant l'ouverture de la mesure, le tuteur ou le curateur d'une curatelle renforcée doit faire procéder à l'inventaire des biens de la personne protégée, y compris les biens immobiliers, et le transmettre au juge. Il doit actualiser cet inventaire au cours de la mesure<sup>45</sup>.

L'inventaire doit contenir une description des « meubles meublants », une estimation des biens immobiliers ainsi que des biens mobiliers dont la valeur excède 1 500 €, la désignation des espèces en numéraire et un état des comptes bancaires, des placements et des autres valeurs mobilières ; il doit être daté et signé par les personnes présentes.

L'inventaire constitue la « clé de voute » de la protection des biens du majeur. Il est le point de départ de la gestion du patrimoine par le tuteur ou le curateur. Il permet au juge de vérifier la pertinence du budget prévisionnel, au greffier en chef de vérifier les comptes annuels, et, à la fin de la mesure de protection, au majeur protégé ou à ses héritiers de s'assurer de la bonne gestion et de la sauvegarde de son patrimoine, même si celui-ci est modeste.

En dépit de l'importance cardinale qu'ils revêtent, l'établissement et l'envoi des inventaires s'avèrent particulièrement défaillants :

- nombre d'associations contrôlées n'ont pas de procédures écrites encadrant les opérations d'inventaire ;
- les inventaires eux-mêmes sont souvent dressés de manière partielle ; si les comptes bancaires et les placements apparaissent, en général, correctement retracés, les inventaires n'incluent pas toujours les biens immobiliers du majeur (cf. *infra*, p. 71) ;

---

<sup>45</sup> Modifié par la loi de 2007, le code de procédure civile (art. 1253) prévoit que les opérations d'inventaire « sont réalisées 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 ».

- ils ne sont que très rarement effectués en présence des témoins requis par le code civil, lesquels témoins s'avèrent souvent difficiles à trouver, *a fortiori* quand la personne protégée est isolée<sup>46</sup> ;
- une proportion très élevée des inventaires dressés (plus de 80 % des dossiers examinés) n'est pas réalisée dans les trois mois qui suivent l'ouverture de la mesure. Or l'inventaire n'a de portée que s'il est effectué à brève échéance après celle-ci ;
- pour l'évaluation des biens, meubles ou immeubles, le recours à un commissaire-priseur est très minoritaire ;
- aucun cas d'actualisation de l'inventaire n'a été constaté.

Le contrôle des inventaires n'est pas plus satisfaisant :

- les inventaires ne sont que rarement vérifiés par les juges et les anomalies ne sont quasiment jamais sanctionnées ; rares sont les tribunaux qui adressent aux mandataires des remarques ou des relances sur les inventaires transmis ou sur leur absence. Les tribunaux d'instance éprouvent par ailleurs des difficultés pour consulter le fichier des comptes bancaires et assimilés (*Ficoba*), géré par le ministère des finances pour s'assurer de l'exhaustivité de la liste des comptes bancaires du majeur établie par le tuteur ;
- la Chancellerie n'est pas en mesure de retracer le nombre des inventaires à recevoir, reçus, vérifiés, des relances, ainsi que des injonctions et amendes infligées ; aucun suivi national ou local n'est effectué ;
- lorsqu'ils contrôlent un mandataire, les inspecteurs de la direction départementale de la cohésion sociale l'interrogent généralement sur le respect de ses obligations sans vérifier la présence des pièces dans les dossiers des majeurs.

L'ensemble de ces constats dessine une situation préoccupante. Un inventaire non contrôlé, *a fortiori* non produit, ou produit en retard, représente un risque considérable pour la préservation du patrimoine du majeur. Le désintérêt très répandu pour les procédures d'inventaire que la Cour a observé ne peut que faciliter les abus.

Il n'existe pas de statistique nationale consolidée sur la valeur du patrimoine des majeurs protégés qui reste très mal connu. Un réseau de services tutélaires a pu estimer à 4,2 Md€ les seules valeurs mobilières<sup>47</sup> des majeurs sous sa protection.

S'agissant de l'établissement des inventaires, seul le recours à un commissaire-priseur ou à un notaire satisferait aux exigences de transparence et de contradictoire qui s'imposent ici, en tous cas pour les patrimoines dont la valeur excéderait un montant à déterminer. Il est par ailleurs nécessaire de prévoir les modalités de financement et de tarification de cette

---

<sup>46</sup> Leur présence n'est pas nécessairement gage de fiabilité, de confidentialité et de sécurité. Il n'est pas rare que les témoins soient des salariés d'un autre service tutélaire, qui, au demeurant, ne se sont pas nécessairement déplacés.

<sup>47</sup> Comptes à vue, comptes à terme, livrets d'épargne, comptes-titres et assurance vie.

obligation, qui est inhérente à la mesure de protection<sup>48</sup>. Au-delà d'un plancher, le financement pourrait être à la charge du majeur ; en-deçà, les solutions à envisager sont les mêmes que pour le compte de gestion.

S'agissant du contrôle des inventaires, le parallélisme des formes avec ce que la Cour recommande pour les comptes rendus de gestion s'impose (cf. *infra*, p. 76).

Enfin, les contrôles pourraient être renforcés si les comptes des majeurs étaient intégrés dans ceux des mandataires qui assurent leur protection. Or, ce point de doctrine comptable n'est pas, à ce jour, tranché et les services tutélaires adoptent des pratiques diverses. En février 2016, la Compagnie nationale des commissaires aux comptes a officiellement saisi l'Autorité des normes comptables (ANC) aux fins de savoir si la mission de protection juridique confiée à un mandataire constitue un « mandat de gestion » au sens du plan comptable général ; si tel est le cas, cela ouvrirait la voie à une intégration des opérations comptables du majeur protégé dans les écritures des mandataires. Par voie de conséquence, les commissaires aux comptes qui certifient les comptes des services tutélaires incluraient dans leur diligence, des vérifications des comptes des majeurs dont ces services assurent la protection ; un dispositif analogue pourrait être conçu *mutatis mutandis* pour les mandataires individuels. Les travaux de l'ANC étaient en cours au moment de l'élaboration du présent rapport.

#### *b) Le budget prévisionnel de la mesure de protection*

En cas de tutelle, la loi de 2007 avait prévu l'obligation pour le juge d'établir chaque année, sur proposition du tuteur, « les sommes nécessaires à l'entretien de la personne et au remboursement des frais d'administration de ses biens, en fonction de leur importance et des opérations de gestion nécessaires »<sup>49</sup>.

La Chancellerie n'a pas apporté d'éclairage sur l'établissement et la transmission du budget prévisionnel par le mandataire, alors qu'il s'agit d'un document central permettant d'évaluer *a priori* l'équilibre de la situation financière du majeur et de comparer ensuite les comptes de gestion avec les prévisions.

La Cour a constaté que la loi n'était pas appliquée sur ce point, le juge ne procédant pas à l'établissement du budget. Il faut dire que le mandataire lui-même ne lui transmet que très rarement un projet. L'ordonnance du 15 octobre 2015 a du reste supprimé la nécessité, pour le juge des tutelles, d'arrêter le budget de la mesure : c'est désormais le tuteur qui arrête le budget et en « tient informé » le juge.

#### *c) L'information du majeur sur ses droits*

En vertu de la loi de 2007, tout majeur protégé doit recevoir une « notice d'information » et la « charte des droits de la personne protégée ». Le contrôle de la Cour n'a

---

<sup>48</sup> L'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice prévoit que les actuels commissaires-priseurs judiciaires pourront à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2022 « assister le greffier en chef dans sa mission de vérification des comptes de tutelle » (art. 1, I, 9° de l'ordonnance 2016-728).

<sup>49</sup> Art. 500 du code civil.

pas fait apparaître d'anomalie majeure, même si la présence d'un récépissé dans le dossier du majeur tenu par le mandataire n'est pas systématique.

En revanche, la mise en œuvre de l'obligation de transmission aux personnes protégées du document individuel de protection des majeurs (DIPM) est défailante. Alors qu'il devait être une des expressions d'une meilleure reconnaissance des droits du majeur (cf. *supra*, p. 31), plusieurs catégories de mandataires professionnels soulignent les difficultés qu'ils rencontrent pour son établissement, sa signature puis sa transmission au majeur.

De leur côté, les inspections des directions départementales de la cohésion sociale ont constaté que le document était très souvent produit avec retard, voire n'est pas établi ; le contenu du DIPM est souvent très lacunaire et peu pertinent ; il est rarement actualisé ; l'association du majeur à son élaboration est fréquemment incertaine ; *a contrario*, quelques services ont des pratiques satisfaisantes. Le DIPM n'est perçu par la grande majorité des mandataires que comme une formalité administrative, notamment au motif que les majeurs protégés ne seraient pas à même dans de nombreux cas de comprendre et de s'approprier le document.

Les inspecteurs des DDCS venant à constater ces défaillances ne formulent pas eux-mêmes de recommandations ou d'injonctions tendant à faire établir des DIPM. Ils interrogent rarement les mandataires sur l'actualisation du document et n'examinent pas les méthodes d'évaluation des besoins du majeur. Ces défaillances constituent pourtant une réelle zone de risque pour ses droits. Elles ne sont pas connues des juges.

Ainsi, de manière générale, les DIPM sont des « coquilles vides » s'agissant en particulier de la définition du « projet de vie » du majeur et leur appropriation par les services tutélaires est très insuffisante. Il n'est pas aujourd'hui prévu qu'ils soient transmis au juge, ce qui prive ce dernier d'informations très utiles lors de l'examen de requêtes portant sur la vie du majeur.

## 2 - Le déroulement de la mesure

Comme c'est le cas pour l'ouverture des mesures, aucun document de niveau national ne définit précisément les tâches et fonctions du mandataire. Cela contribue à expliquer pourquoi la gestion des mesures paraît souvent défailante dans plusieurs compartiments de la vie du majeur : ses rencontres avec son mandataire ; la gestion de son budget et le compte rendu qui en est fait ; la tenue de ses comptes bancaires et de son épargne ; la gestion de son logement et de son patrimoine immobilier.

### *a) Les rencontres du mandataire avec le majeur*

Le code de l'action sociale et des familles prévoit que le DIPM comporte notamment une description des modalités concrètes d'accueil de la personne protégée par le service et des conditions dans lesquels ont lieu les échanges entre le service et la personne protégée. Hormis

quelques recommandations de l'ANESM<sup>50</sup>, le cadrage des relations entre le mandataire et le majeur est inexistant.

Ces rencontres peuvent être difficiles car les majeurs protégés sont parfois confrontés à des problèmes de mobilité, de repérage dans le temps et sont plus ou moins en capacité d'écoute. Certains sollicitent de façon récurrente leur mandataire alors que d'autres sont distants. En outre, ils ont besoin d'espaces confidentiels et de temps pour s'exprimer.

Le contrôle de la Cour a révélé que le nombre de contacts entre le mandataire et ses majeurs protégés était souvent insuffisant. Cela est d'autant plus regrettable que, dans les cas examinés par la Cour, la majorité des contacts procède de l'initiative du majeur. Les représentants des mandataires font aussi valoir que les majeurs eux-mêmes peuvent ne pas souhaiter de trop fréquents contacts et qu'il convient de respecter leur désir d'autonomie. Quelles que soient les spécificités de chaque situation, que le mandataire apprécie, il importe que les contacts laissent une trace documentée. En outre, leur nombre et leur rythme sont très disparates, de plusieurs fois par mois à une fois par an.

#### *b) Le repérage de situations de maltraitance*

Il est difficile d'établir la capacité des mandataires à détecter une situation de maltraitance. Toutefois peu d'entre eux s'avèrent effectuer des visites inopinées aux majeurs hébergés en établissement.

Les services tutélaires se sont rarement dotés d'une procédure de gestion des plaintes et signalements ; quel que soit le statut du mandataire, les inspections départementales font de fréquents rappels de la procédure et des autorités à alerter en cas de faits constatés. Ce domaine nécessite tant un renforcement de la formation des mandataires que l'élaboration et la formalisation d'une procédure de gestion et d'un suivi plus attentif de la tutelle.

#### *c) La gestion du budget du majeur*

La principale activité du mandataire consiste à gérer les ressources et les dépenses du majeur.

##### Les recettes

Selon les situations, la principale ressource récurrente du majeur peut être un salaire, une allocation chômage, une pension de retraite ou d'invalidité, une allocation sociale<sup>51</sup>. La tâche première du mandataire consiste alors à vérifier que le majeur perçoit effectivement et rapidement ses ressources. Or, l'enquête de la Cour a révélé plusieurs cas où des demandes d'ouverture de droits ont été faites avec retard, privant ainsi les majeurs de ressources.

Si la généralisation des virements bancaires a beaucoup simplifié cette tâche, elle est loin d'être toujours correctement effectuée. Une fois la démarche initiale entreprise, la perception de l'allocation est généralement automatique (virement permanent), mais nombre

<sup>50</sup> Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

<sup>51</sup> Comme il a été évoqué précédemment (cf. p. 17), il n'existe pas de données globales sur les revenus et le patrimoine des majeurs protégés.

de services tutélaires n'ont pas établi d'alerte informatique prévenant de la baisse des ressources d'un majeur ou du retard des versements.

De manière analogue, des négligences ont aussi été constatées dans les demandes de remboursement de dépenses de santé.

En application du principe selon lequel « *les fruits, produits et plus-values générés par les fonds et les valeurs appartenant à la personne protégée lui reviennent exclusivement* »<sup>52</sup>, le code civil prévoit qu'en cas de curatelle renforcée le curateur « *dépose l'excédent sur un compte laissé à la disposition de l'intéressé ou le verse entre ses mains* »<sup>53</sup>. Ces dispositions ne sont commentées ni par la circulaire de la Chancellerie de 2009, ni par la DGCS, ni par les fédérations de services. En pratique, elles imposent au curateur, non seulement de virer les intérêts des comptes de placement du majeur sous curatelle renforcée sur son compte personnel, mais encore de s'assurer qu'une partie au moins du reliquat de son compte de fonctionnement lui est également viré sur son compte personnel.

La Cour a relevé de nombreux cas dans lesquels ces virements au profit des majeurs en curatelle renforcée n'étaient pas réalisés, ni pour les intérêts des placements ni pour une partie de l'épargne qui s'accumule sur le compte de fonctionnement ; en outre, l'excédent constaté sur le compte est rarement remis à l'intéressé. Par ailleurs, les mandataires qui satisfont à cette obligation ne le retracent pas nécessairement.

### Les dépenses

Les dépenses du majeur peuvent être récurrentes : loyer, frais d'hébergement ou de séjour, impôts, primes d'assurance ou de mutuelle, participation au financement de la mesure etc. ; elles peuvent aussi être fréquentes (déplacements) ou occasionnelles : dépenses de santé, vacances, travaux, dons, consultation d'experts ou d'avocats. La plupart des dépenses sont réglées par virement.

Le contrôle de la Cour a mis en évidence plusieurs cas de factures impayées ou payées avec retard pour des charges diverses : dettes fiscales et impôts, loyers, primes d'assurances, EDF, abonnements divers.

Certains types de dépenses appellent de la part du mandataire et de l'inspecteur de la direction départementale de la cohésion sociale une vigilance particulière pour éviter les abus par des fournisseurs indécents, avec le risque de complicité avec le mandataire. Parmi les postes les plus sensibles figurent les dons, notamment à la famille, les dépenses d'aide à domicile, les travaux chez la personne protégée, les dépenses liées aux vacances, en particulier les « séjours adaptés » souvent suggérés par le « foyer de vie » du majeur.

De manière générale, les dépenses effectuées pour le compte du majeur protégé font l'objet d'un contrôle périodique, ou même aléatoire, très réduit de la part des structures qui emploient les mandataires.

---

<sup>52</sup> Code civil, art. 427.

<sup>53</sup> Code civil, art. 472 : « (...) le curateur perçoit seul les revenus de la personne en curatelle sur un compte ouvert au nom de cette dernière. Il assure lui-même le règlement des dépenses auprès des tiers et dépose l'excédent sur un compte laissé à la disposition de l'intéressé ou le verse entre ses mains ».

#### d) *L'établissement du compte de gestion*

Le code civil dispose que le tuteur ou le curateur d'une curatelle renforcée établit chaque année un compte de sa gestion auquel sont annexées toutes les pièces justificatives utiles<sup>54</sup>. À cette fin, il demande aux établissements auprès desquels un ou plusieurs comptes sont ouverts au nom de la personne protégée un relevé annuel de ceux-ci, sans que puisse lui être opposé le secret professionnel ou le secret bancaire. Le tuteur ou le curateur est tenu d'assurer la confidentialité du compte de gestion.

Il le soumet annuellement, accompagné des pièces justificatives, en vue de sa vérification, au greffier en chef du tribunal d'instance. S'il refuse d'approuver le compte, le greffier en chef dresse un rapport des difficultés rencontrées qu'il transmet au juge. Celui-ci statue sur la conformité du compte<sup>55</sup>.

Dans son principe, le compte de gestion est une sorte de mise à jour de l'inventaire ; il est aussi l'outil qui permet de vérifier la qualité de la gestion du budget et des biens du majeur par le mandataire.

À l'exception des commentaires de la loi de 2007 faits par la circulaire de 2009, le ministère de la justice n'a apporté quasiment aucune précision, qu'il s'agisse de la date limite d'envoi du compte, de son contenu, de sa présentation, de son examen par le greffier en chef, ou des modalités de son approbation<sup>56</sup>. Les greffes et les mandataires se trouvent ainsi démunis de directives.

Les comptes rendus établis par les mandataires sont de qualité variable : nombre d'entre eux ne présentent pas la situation sociale et l'environnement de l'intéressé, n'ont pas de tableau de synthèse des mouvements intervenus sur les comptes bancaires du majeur, comportent des copies incomplètes des relevés du compte courant du majeur (« compte de fonctionnement ») ou de ses autres comptes, ne font pas la synthèse annuelle des actifs du majeur et de ses ressources et dépenses par grands postes, pourtant nécessaire pour vérifier l'absence de disproportion manifeste dans les dépenses ; des items de dépenses sont très globaux.

Beaucoup de comptes rendus ne comportent pas les justificatifs des placements financiers effectués ou la copie des ordonnances du juge qui les ont autorisés, la justification du calcul de la participation financière du majeur, les justificatifs de ventes et successions, les factures des principales dépenses, notamment des dépenses occasionnelles, nécessaires au contrôle sur la dépense ; des soldes de début d'exercice sont omis.

---

<sup>54</sup> Art. 472 et 510 du code civil.

<sup>55</sup> La loi de 2007 a introduit des dispositions relatives à l'accès aux comptes du majeur, à leur vérification et approbation, à leur dispense et aux conditions de conservation.

<sup>56</sup> Le document établi par la DSJ et intitulé *Instructions pour les greffes*, daté de juin 2009, donne très peu de précisions. Il n'indique pas les documents et les mentions qui doivent figurer dans le compte, ni l'étendue du contrôle du greffier en chef. Il indique qu'il « peut être souhaitable de faire coïncider l'année de gestion avec l'année civile » et précise que le greffier en chef « décide si le compte est régulier, d'établir un certificat d'approbation dont il donne connaissance au déposant ».

Certains comportent des erreurs ou omissions de données chiffrées, notamment l'omission de ressources du majeur, des erreurs de calcul de la rémunération du mandataire, des imputations surprenantes.

De nombreux mandataires adressent tardivement les comptes rendus au greffe, voire ne les produisent pas. Ceci conduit fréquemment le juge des tutelles à n'examiner des demandes d'autorisations que lorsque le compte des années précédentes lui est transmis.

#### *e) Les comptes bancaires et les placements financiers de la personne protégée*

Afin de mettre un terme définitif à la pratique des « comptes-pivots »<sup>57</sup>, le législateur de 2007 a institué le principe de la protection du compte bancaire du majeur. L'article 427 du code civil prévoit que la personne chargée de la mesure de protection « ne peut procéder ni à la modification des comptes ou livrets ouverts au nom de la personne protégée, ni à l'ouverture d'un autre compte ou livret auprès d'un établissement habilité à recevoir des fonds publics ». Il s'agit en particulier, pour les mandataires, d'« individualiser les comptes des majeurs protégés et de maintenir les banques choisies par eux ».

La loi a en outre prévu que les comptes de gestion du patrimoine de la personne protégée soient exclusivement ouverts, si le conseil de famille ou, à défaut, le juge l'estime nécessaire compte tenu de la situation de celle-ci, auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

La circulaire de la Chancellerie de 2009 mentionnée précédemment précise toutefois que la multiplication ou la dispersion des comptes entre plusieurs établissements « peut être source de coûts (frais de virements, frais de gestion ...) et de perte de temps et d'efficacité, qui peuvent nuire économiquement aux intérêts du majeur, et peuvent justifier que le juge autorise une certaine rationalisation de la situation bancaire ».

Les ministères de la justice et des affaires sociales et les fédérations de mandataires n'ont pas autrement réglé, précisé ou éclairé la matière.

#### L'ouverture systématique de nouveaux comptes par les mandataires

La relation des services tutélaires avec les établissements bancaires et, de manière générale, avec les interlocuteurs privés à but lucratif (assureurs, courtiers, agents immobiliers, notaires etc.) auxquels elle est susceptible d'amener des clients est l'une des questions déontologiquement les plus sensibles.

En réponse à la Cour, les mandataires ont exposé que le majeur restait libre du choix de sa banque sous réserve d'une situation particulière et avec l'accord du juge.

La réalité est souvent différente : un grand nombre de mandataires ouvrent systématiquement, avec l'autorisation du juge, un nouveau compte bancaire pour le majeur. De surcroît, ils accordent ce faisant un quasi-monopole à un ou deux établissements bancaires. Les mandataires motivent généralement ces partenariats privilégiés par la bonne connaissance

---

<sup>57</sup> Au sens strict, un « compte-pivot » est un compte unique ouvert par le mandataire à son propre nom et qui recueille toutes les revenus du majeur qu'il protège. Au sens large, il s'agit de tout compte appartenant au mandataire et par lequel transite l'argent du protégé.

qu'ont ces établissements de la population concernée, mais aussi le bénéfice du télétraitement que les établissements leur accordent. Alors que celui-ci est aujourd'hui généralisé, cette situation est problématique.

#### La mise à disposition d'argent liquide

La mise à disposition du majeur de son « argent de vie » est un aspect crucial de son quotidien et l'un de ses espaces d'autonomie essentiels ; c'est par ailleurs un enjeu important de sa relation à son mandataire. Les modalités pratiques de mise à disposition peuvent poser problème pour les personnes protégées qui ont des difficultés pour se rendre aux distributeurs bancaires ou qui ne savent pas utiliser les cartes bancaires.

Les sommes mises à disposition peuvent représenter une proportion élevée des dépenses du majeur et constituer à ce titre une zone de risque importante (perte d'argent, vol, dépenses inconsidérées, utilisation de bons d'achat avec identification de la personne, détournement par le tuteur lui-même).

La gestion de l'argent de vie est examinée par moins de la moitié des rapports d'inspection consultés par la Cour. Selon ces constats, il n'est pas rare qu'un même mandataire ne s'adapte pas au niveau des dépenses de chacune des personnes dont il assure la protection, mais applique une règle uniforme, par exemple l'utilisation d'une carte bancaire ayant le même plafond hebdomadaire ou mensuel pour tous les majeurs protégés.

#### La gestion active des comptes

En vertu de l'article 450 du code civil, le mandataire « *ne peut refuser d'accomplir les actes urgents que commande l'intérêt de la personne protégée, notamment les actes conservatoires indispensables à la préservation de son patrimoine. Le tuteur répond des dommages et intérêts qui pourraient résulter d'une mauvaise gestion* ».

Or, plusieurs services mandataires ne disposent pas de procédures formalisées de contrôle des comptes courants débiteurs, ce qui peut être considéré comme contraire au principe précité. À l'inverse, il ressort du contrôle de la Cour que le compte de courant de nombreux majeurs excédait 5 000 € — somme élevée au regard du budget moyen d'un majeur. S'il est inévitable que quelques comptes soient très élevés<sup>58</sup>, un nombre aussi important de comptes largement excédentaires traduit souvent un manque de diligence dans le suivi, par les mandataires, des comptes des personnes protégées. Quelle qu'en soit la cause, il s'agit d'une gestion peu respectueuse des intérêts patrimoniaux des majeurs.

#### Les placements financiers

La plupart des services tutélaires n'ont pas établi de procédure permettant une gestion transparente et active des placements financiers ; peu fréquentes sont les véritables commissions « de patrimoine » ou « de placement » qui se réunissent régulièrement. Le mandataire est très souvent à l'initiative de la proposition de placement mais la personne chargée d'opérer les arbitrages à proposer au juge est généralement le responsable du service

---

<sup>58</sup> En cas de succession très récente par exemple.

juridique ou du service comptable. En outre, la plupart des services tutélaires n'ont pas défini par écrit leurs critères de choix.

Les organismes financiers consultés sont souvent très peu nombreux (deux ou trois) et récurrents. Une fois leur proposition reçue, il est rare qu'elle fasse l'objet de négociation.

Pour les patrimoines élevés, demeurent très rares le recours des mandataires à des « conseils en gestion de patrimoine » autres que des courtiers et la signature de « contrats de gestion de patrimoine » avec un professionnel, pourtant expressément autorisés par la loi de 2007.

La Cour a également relevé de fréquents retards à saisir les tribunaux de demandes de placement, voire des omissions de demandes.

#### *f) La gestion immobilière*

##### La gestion du logement du majeur

La loi de 2007 a consacré la « protection renforcée » du logement, qui a « *toujours été considéré comme un point d'ancrage du majeur protégé dans la société* »<sup>59</sup> : le majeur « choisit librement le lieu de sa résidence ». Le code civil consacre le principe de la préservation de sa résidence principale et de sa résidence secondaire éventuelle, ainsi que des meubles les garnissant : les organes chargés de la protection doivent agir de telle sorte que la personne protégée puisse les conserver le plus longtemps possible, que ce soit au regard de son état de santé, de ses besoins et de ses possibilités matérielles.

Pour nombre de majeurs, leur logement, outre son aspect psycho-affectif, constitue de loin leur principal actif ; on ne dispose toutefois pas de données statistiques globales sur ce point<sup>60</sup>. Il n'a pas davantage été établi de diagnostic national ni local de l'état du parc de logement des majeurs.

De même, aucune des fédérations tutélaires n'a établi de document retraçant les règles et bonnes pratiques à appliquer en la matière, qu'il s'agisse du recensement des biens et de leur évaluation, ou qu'il s'agisse de la connaissance de l'état du bien, de son entretien, de la nécessité de réaliser des travaux, voire, le cas échéant, de sa gestion locative ou de sa cession.

Les mandataires parviennent dans l'ensemble semble-t-il, mais malaisément, à recenser les biens immobiliers des majeurs. En revanche, hormis lors de projets de cession, ceux-ci font peu souvent l'objet d'une évaluation, ce qui rend malaisée une gestion active ; ce constat apparaît s'appliquer à la plupart des services tutélaires.

Lorsque des estimations sont effectuées, elles le sont souvent par des agences immobilières dont le choix ne répond pas à une procédure déterminée mais dépend largement des préférences personnelles du mandataire. Les estimations faites par les agences sont le plus

---

<sup>59</sup> Selon les termes de la circulaire d'application du 9 février 2009.

<sup>60</sup> Selon « l'observatoire national des majeurs protégés » de l'UNAF, 12 % des majeurs des UDAF qui ont répondu à son enquête étaient, en 2014, propriétaires de leur logement. Ce pourcentage ne semble toutefois pas significatif de l'ensemble de la population des majeurs.

souvent réalisées gratuitement et constituent des actes commerciaux ; elles ne sont dès lors pas opposables.

#### La connaissance, le suivi et l'entretien de l'état des biens, la réalisation des travaux

Le plus souvent, il n'existe pas de procédures formalisées de suivi par le mandataire de l'état du patrimoine du majeur, que celui-ci l'occupe ou non. Dans les faits, le mandataire agit très souvent au coup par coup, au gré de sa diligence et de manière très empirique. Le choix des professionnels qui effectuent les travaux fait rarement suite à une réflexion de la part du mandataire.

La Cour a constaté à cet égard de fréquentes difficultés dans le suivi des biens immobiliers : manque d'intérêt et négligence par le mandataire, en particulier pour les biens inoccupés, qui peuvent être laissés à l'abandon.

#### La gestion locative des biens

En vertu du code civil, les biens immobiliers et les meubles du majeur ne peuvent être loués ; ils ne peuvent faire l'objet que de conventions de jouissance précaire devant cesser dès le retour de la personne chez elle. Lorsqu'il s'avère nécessaire de résilier un bail, qu'il s'agisse de la résidence principale ou secondaire, l'autorisation du juge est nécessaire.

L'interdiction de mettre à bail un bien se comprend bien quand l'hypothèse du retour du majeur chez lui est plausible ; en cas inverse elle fait obstacle au bénéfice du loyer pourtant souvent nécessaire pour financer le séjour en maison de retraite. Dans les faits, il est fréquent que le bien soit mis en location avec l'accord du juge.

Par ailleurs, il n'est pas rare que la mise en location d'un bien soit effectuée en direct par le mandataire et non par un professionnel de la gestion locative — ce qui permettrait pourtant de dégager la responsabilité du service tutélaire en cas de problème de gestion —, et que les agences immobilières partenaires ne soient pas répertoriées. Lorsqu'elles le sont et qu'il y est fait recours, leur sélection ne fait pas l'objet d'une mise en concurrence.

Des cas de non-exécution ou d'exécution tardive d'ordonnances de résiliation du bail d'un majeur locataire ont été relevés, qui obèrent significativement ses ressources alors qu'il peut devoir financer son accueil en maison de retraite.

#### La cession de biens immobiliers

La faculté de disposer des biens immobiliers d'une personne protégée est, en principe, rigoureusement encadrée. L'autorisation préalable du juge est nécessaire. Mais en amont et en aval de la décision du juge, la Cour a mis en évidence les anomalies suivantes :

- alors que les cessions immobilières sont des opérations lourdes et sensibles, il n'existe pas de guide précis encadrant leur mise en œuvre ni d'organisation interne visant à en limiter les risques grâce à un partage des responsabilités et des contrôles ;
- la justification des ventes n'est pas toujours établie au regard des besoins du majeur protégé ;
- les demandes d'autorisation de mise en vente au juge sont tardives. Certains juges des tutelles répondent parfois avec retard aux saisines ;

- les modalités de choix des intermédiaires peuvent être opaques ;
- les évaluations ou les prix de cession peuvent être à des niveaux faibles par rapport aux prix du marché ;
- les ventes peuvent être conclues rapidement après la mise en vente ce qui n'assure pas les meilleurs prix pour les majeurs ;
- les compromis de vente sont souvent absents des dossiers.

De manière générale, la Cour a constaté qu'il s'agit d'une des zones de risque les plus importantes pour laquelle l'attention et la coordination de l'ensemble des acteurs doivent être renforcées.

## **B - Un contrôle des mesures de protection très insuffisant**

Non seulement la gestion des mesures est grevée de nombreux dysfonctionnements, mais le contrôle de cette gestion est problématique, que ce soit au plan juridictionnel ou au plan administratif.

### **1 - Le contrôle juridictionnel**

#### *a) Le contrôle par le juge des tutelles*

Le code civil prévoit que le juge des tutelles exerce une surveillance générale des mesures de protection dans son ressort<sup>61</sup>. Le contrôle des comptes effectué par les greffes l'éclaire dans cette tâche. Il peut en outre visiter ou faire visiter les personnes protégées et celles qui font l'objet d'une demande de protection, quelle que soit la mesure prononcée ou sollicitée. Les personnes chargées de la protection sont tenues de déférer à sa convocation et de lui communiquer toute information requise. Le juge peut prononcer des injonctions contre les personnes chargées de la protection<sup>62</sup> et condamner à l'amende civile celles qui n'y ont pas déféré<sup>63</sup> ; il peut les dessaisir de leur mission en cas de manquement caractérisé dans l'exercice de celle-ci, après les avoir entendues ou appelées. Il peut aussi demander au procureur de la République de solliciter la radiation d'un mandataire judiciaire à la protection des majeurs de la liste des mandataires.

Le ministère de la justice ne dispose d'aucune donnée statistique sur l'application de ces articles du code civil. Dans les faits, il arrive parfois que le juge se transporte au domicile d'un majeur, mais il ne s'agit pas d'un contrôle de la mesure. En réalité, la Cour a constaté que ces articles ne sont pas ou quasiment pas appliqués.

---

<sup>61</sup> Art. 416.

<sup>62</sup> Art. 417.

<sup>63</sup> L'amende ne peut excéder 3 000 € (art. 1216 du code de procédure civile).

### *b) Le contrôle par le procureur de la République*

À l'instar du juge des tutelles, le procureur dispose d'un pouvoir de surveillance générale. Il peut notamment visiter la personne vulnérable. Les personnes chargées de la protection sont tenues de déférer à sa convocation et de lui communiquer toute information requise. Il dispose de la surveillance pénale de la profession de mandataire. Il peut solliciter du préfet la radiation d'un mandataire de la liste des MJPM.

Le ministère ne dispose pas non plus de données statistiques sur le contrôle par le procureur. Dans les faits, il ressort des entretiens avec l'administration centrale et avec les juridictions que ce contrôle est inexistant.

## **2 - Le contrôle administratif**

En vertu de la loi de 2007, le préfet de département possède une compétence de contrôle de l'activité des mandataires<sup>64</sup>, dont l'articulation avec le pouvoir de surveillance générale confié au juge des tutelles et au procureur n'est pas réglée par les textes.

### *a) L'autorisation et l'agrément préalables*

La DDCS exerce un contrôle *a priori* lorsqu'elle instruit les demandes d'autorisation présentées par les gestionnaires de services tutélaires, les demandes d'agrément des mandataires individuels et les déclarations de désignation de préposés par les établissements de santé (unités de soins de longue durée et services de psychiatrie) et les établissements médico-sociaux accueillant des personnes âgées ou des adultes handicapés.

La DDCS doit tenir compte des besoins définis par le schéma régional de la protection juridique des majeurs arrêté par le préfet de région et élaboré par la direction régionale en charge de la cohésion sociale (cf. *infra*, p. 84).

### *b) L'information du préfet sur les recrutements et les contrôles*

La loi de 2007 prévoit que les services tutélaires informent le préfet des méthodes de recrutement suivies et des règles internes qu'ils se sont fixé pour le contrôle de leurs agents dans l'exercice de leur mission.

La plupart des services n'appliquent pas cette obligation, qui ne leur est d'ailleurs pas rappelée par les directions départementales de la cohésion sociale.

### *c) Le « programme national d'inspection-contrôle »*

Le contrôle de l'activité des mandataires judiciaires figure depuis 2013 parmi les « orientations nationales prioritaires » de l'inspection-contrôle dans le champ de la cohésion sociale. La DGCS a lancé un programme pluriannuel d'inspection (2013–2017) élaboré et piloté au niveau régional par les DRJSCS et réalisé par les directions départementales.

---

<sup>64</sup> Art. L. 472-10 du CASF.

Dans les faits, une enquête est généralement conduite par un inspecteur des affaires sanitaires et sociales de la DDCS concernée, parfois appuyé par un inspecteur de la DRJSCS et assisté d'un conseiller technique en travail social ; elle dure en général entre 3 et 5 jours.

Ces inspections visent notamment à s'assurer du respect par les mandataires des nouvelles exigences prévues par la loi de 2007 (individualisation de la prise en charge, information, recueil du consentement, conservation du cadre de vie de la personne), à repérer les risques en matière de santé, de sécurité, ou de bien-être physique ou moral, à prévenir les risques de maltraitance.

### **Les lacunes dans la méthodologie de contrôle du ministère des affaires sociales**

Le contrôle administratif de l'activité des mandataires est encadré par des guides de contrôle rédigés par le ministère des affaires sociales à l'intention de ses inspecteurs départementaux. Au moment de l'enquête de la Cour, seul existait le guide de contrôle des services tutélaires<sup>65</sup> ; celui destiné à encadrer le contrôle des mandataires individuels et préposés était encore en cours de préparation. Le guide de contrôle des services tutélaires, est organisé autour de quatre axes : l'installation et l'environnement du mandataire, son fonctionnement, la prise en charge, proprement dite et les différentes étapes de la prise en charge, et la maîtrise des risques institutionnels. Le ministère considère ainsi que ces inspections doivent porter sur l'organisation du service tutélaire et les droits majeurs, mais pas sur la gestion de leurs biens. Le code de l'action sociale et des familles (art. L. 472-10) fonde la compétence des inspections sur l'« activité » des mandataires, terme imprécis qui autorise plusieurs interprétations.

Au regard du contrôle de l'activité, plusieurs autres sujets paraissent manquer dans le guide du ministère :

- le contexte (la population protégée, les contrôles précédents) et l'environnement des services tutélaires, notamment leur environnement institutionnel. En particulier, le guide ne prévoit pas de consultation systématique du greffe du tribunal d'instance, pourtant chargé du contrôle annuel du compte de gestion et ne mentionne pas davantage le conseil départemental, la contribution au schéma régional, les coopérations avec d'autres services ;
- le personnel et les relations humaines ;
- les contacts avec les majeurs (les appels téléphoniques, les visites sur place) ;
- le contrôle interne ;
- le traitement des questions déontologiques.

Enfin, les mandataires sont inquiets de ce que ces contrôles administratifs puissent s'immiscer dans la gestion des mandats et interférer avec le pouvoir de surveillance judiciaire auquel ils sont soumis. Ils déplorent en outre ne pas avoir connaissance du champ de contrôle des inspecteurs départementaux, ce qui est problématique au regard du respect des droits des contrôlés.

Le ministère des affaires sociales a indiqué à la Cour que des travaux sont en cours pour compléter cette méthodologie (analyse des risques, encadrement des contrôles).

<sup>65</sup> Quelques directions régionales ont elles aussi établi un guide de contrôle, telle la direction régionale d'Île-de-France.

Le programme national s'est donné pour objectif le contrôle de l'ensemble des mandataires professionnels, soit les 351 services tutélaires recensés en 2013, les 1 697 mandataires individuels et les 674 préposés d'établissement, pour la fin de l'année 2017, en inspectant en priorité les services (contrôles à effectuer avant 2015 sauf pour les 10 départements comptant plus de 5 services), en tenant compte de la situation locale et des moyens disponibles<sup>66</sup>.

Le bilan statistique est le suivant : pour 2013, la DGCS a dénombré 42 services contrôlés pour un objectif de 62 services, 58 mandataires individuels sur un objectif de 102, aucun contrôle de préposé (8 étaient prévus), soit 104 contrôles sur 172 contrôles prévus (60 %) et sur 2 722 organismes au total (4 %). Ces contrôles ont débouché sur 26 lettres d'observation, soit 25 % des mandataires contrôlés, 8 mises en demeure, un retrait d'habilitation définitive et deux saisines du parquet.

Le bilan qualitatif de la campagne d'inspection de 2013 se borne à poser les questions de la vérification par les directions départementales de la cohésion sociale de l'application des injonctions et recommandations, d'une part, de la suite qui sera donnée par la DGCS au programme national après 2017, de l'autre.

Le dernier bilan national disponible, celui de 2014, donne quelques informations sur les suites données aux inspections. Les suites ont été à 98 % administratives, les suites judiciaires représentant 2 %. Les suites administratives étaient en majorité des lettres d'observations.

#### *d) Analyse des rapports d'inspection*

La Cour a analysé 30 rapports d'inspection<sup>67</sup> qui ont surtout examiné l'organisation du mandataire et ses relations avec les majeurs (accueil physique, visites à domicile, gestion des absences et des urgences, participation des majeurs au fonctionnement du service) ; la prise en compte des besoins des majeurs, les risques de maltraitance ont été peu évalués, la gestion du budget et des biens des majeurs ont dans l'ensemble été très peu contrôlées. Les rapports relatifs aux mandataires individuels et préposés ont pâti de l'absence de guide de contrôle et sont généralement peu consistants.

La Cour a toutefois constaté une certaine amélioration de la qualité des contrôles entre 2013 et 2015, s'agissant de leur traçabilité ainsi que de la formalisation des préconisations et injonctions.

### **3 - L'examen du compte de gestion par les tribunaux d'instance**

L'occasion la plus fréquente de contrôle des mesures est la vérification annuelle des comptes de gestion dont doit s'acquitter le greffier en chef pour chaque mesure.

---

<sup>66</sup> S'agissant des 35 départements qui disposent de plus de 20 mandataires individuels et des 5 départements comptant plus de 15 préposés d'établissement, les DDCS sont autorisées à n'en contrôler qu'une partie.

<sup>67</sup> Soit l'inspection de 13 services, 13 mandataires individuels et 4 préposés, couvrant les années 2013 (7), 2014 (6) et 2015 (17). Cinq de ces contrôles ont associé la CAF et/ou la DDFIP ; 8 de ces rapports ont comporté un entretien avec un ou plusieurs majeurs protégés.

Aucun texte de niveau national ou local ne définit ni même ne mentionne ce qui pourrait tenir lieu de « politique de vérification » des comptes<sup>68</sup>. De fait, les greffes n'utilisent pas de méthodologie rigoureuse de contrôle et les modes opératoires peuvent varier au sein d'un tribunal. Quelques greffiers en chef examinent s'il existe des dépenses « manifestement disproportionnées » et si les pièces justificatives sont transmises, mais la plupart se contentent de vérifier l'évolution du solde du ou des comptes bancaires et l'absence de solde négatif. Dans ces conditions, l'approbation du compte n'a guère de portée.

Le temps passé par les greffes au contrôle des comptes est lui aussi des plus variables, certains n'y consacrant que quelques quarts d'heure par mois. Pour mesurer l'activité réelle de contrôle des greffes, la Cour n'a pu obtenir de statistique précise ni du ministère de la justice ni des greffes rencontrés. De rares greffes tiennent statistique des rapports de difficultés. Les textes ne précisent pas la forme de l'approbation des comptes ; au demeurant il est fréquent que les comptes rendus soient considérés par le greffe comme approuvés mais n'en comportent pas la mention. D'autres comportent une simple mention, parfois manuscrite.

La plupart des tribunaux ne communiquent pas leur décision aux mandataires, ce qui est contestable à plusieurs égards : manque d'information du mandataire et du majeur sur l'opinion du tribunal ; risque de maintien de la responsabilité du mandataire. Certains tribunaux ne communiquent de document d'approbation qu'à la demande expresse du mandataire. Quelques tribunaux adressent un document d'approbation.

En conclusion, exception faite de quelques greffes, la procédure d'examen des comptes rendus est largement inopérante. Il s'agit d'une situation alarmante et gravement préjudiciable aux personnes protégées comme aux mandataires.

#### **Quelques données statistiques sur le contrôle des comptes**

Au tribunal d'instance de Sarrebourg, sur un total de 832 mesures à la fin 2014, 773 comptes étaient pré-vérifiés et transmis au greffier en chef au 6 juillet 2016 (93 %), 767 étaient approuvés (92 %), 6 ont donné lieu à un rapport de difficultés (1 %).

À Lille, en mars 2016, sur 9 800 mesures « environ », 927 comptes de 2014 auraient fait l'objet d'une pré-vérification (9 %) ; 501 de ces comptes auraient été transmis au greffier en chef pour approbation ; 197 comptes auraient été approuvés (2 % des mesures).

À Metz, sur un effectif total de mesures à gérer au 31 décembre 2014 égal à 4 473, le nombre de comptes de gestion « pré-vérifiés » était de 532 au 5 juillet 2016, soit 12 % du total des mesures ; 334 comptes avaient été approuvés (7 %) et 163 comptes étaient « en attente d'approbation » ; 35 comptes ont donné lieu à un « rapport de difficulté ». Au 15 février 2016, 13 567 comptes de 2007 à 2014 n'étaient pas encore approuvés ; une partie non déterminée de ces comptes n'avait pas été déposée au greffe.

Le tribunal d'instance d'Orléans comptait 3 511 mesures à la fin 2014 ; au début juillet 2016, 50 de ces comptes avaient été pré-vérifiés, dont 49 avaient été approuvés, soit 1 % des mesures.

<sup>68</sup> Le traité pratique précité se borne à noter qu'en cas de doute du greffier en chef, la procédure de saisine, par ses soins, du juge des tutelles pour avis « *constitue en réalité un outil précieux pour l'élaboration et la mise en place d'une politique de vérification des comptes de gestion* ».

La situation est moins imputable à la faiblesse des effectifs des greffes qu'à leurs compétences professionnelles inadaptées. Le fait que les comptes soient contrôlés par des collaborateurs du juge peut améliorer utilement sa connaissance des dossiers et éclairer certainement les décisions qu'il est amené à prendre. Mais le contrôle des comptes est une compétence particulière que ne détiennent pas les greffes des tribunaux d'instance, contrairement à ceux des tribunaux de commerce pour les comptes des sociétés.

Au demeurant, on peut s'étonner de ce que la loi ait étendu la compétence des juridictions civiles jusqu'au contrôle de comptes. Le ministère de la justice a envisagé de transférer cette compétence à des agents du ministère des finances, mais ce dernier a refusé un tel transfert. La proposition de confier cette mission à l'ancien Trésor public ne paraît pas opérante, leurs agents étant avant tout mobilisés par leurs activités au titre de la comptabilité publique. Les fonctionnaires du fisc pratiquent davantage la comptabilité privée, mais leur attribuer le contrôle des comptes des majeurs en sus de leurs attributions de contrôle fiscal est problématique au regard des libertés fondamentales des majeurs protégés. À défaut de solution interne à l'administration, seuls des professionnels du chiffre apparaissent pouvoir prendre en charge le contrôle des comptes.

Par ailleurs, les insuffisances constatées dans l'établissement et la transmission des inventaires par les mandataires conduit également à proposer de transférer cette responsabilité à des professionnels du chiffre (p. ex. commissaires-priseurs judiciaires pour le patrimoine mobilier ; notaires pour le patrimoine immobilier). Il leur reviendrait aussi de vérifier ces inventaires, sous le contrôle du juge, ce qui n'est pas prévu par la loi mais que la Cour appelle de ses vœux (cf. *supra*, p. 62).

Ces choix contribueraient à sécuriser la situation des majeurs et servirait l'objectif de « déjudiciarisation » du dispositif.

Dans cette perspective, la Chancellerie a d'ailleurs obtenu d'inscrire au projet de loi de finances pour 2017 des crédits à hauteur de 5 M€ pour expérimenter une délégation du contrôle des comptes des majeurs à des professionnels du chiffre. Elle a estimé qu'en régime de croisière une délégation coûterait 37 M€ par an. Cette dépense est à mettre en regard du coût pour l'État du recrutement de fonctionnaires capables d'assumer cette tâche. Ce coût pourrait être financé par le développement des tutelles familiales, qui génère des économies importantes pour l'État ; comme mentionné précédemment (cf. p. 43), une augmentation de la part des tutelles familiales de 46 % à 50 % permettrait d'économiser 32 M€.

L'estimation de la Chancellerie repose sur deux hypothèses :

- soit un transfert de l'ensemble des contrôles vers le secteur privé, sur la base d'un tarif de 45 € et de 820 000 dossiers (dossiers de tutelle des majeurs et des mineurs) ;
- soit un transfert des contrôles concernant uniquement les dossiers complexes, sur la base d'un tarif plus attractif de 150 € et d'une estimation de 30 % des dossiers.

La sélectivité des dossiers peut apparaître contradictoire avec la garantie d'égalité devant la loi des majeurs protégés, mais celle-ci n'est pas assurée aujourd'hui. En outre, un contrôle des comptes préalablement à leur dépôt au greffe, et ce, pour tous les majeurs, apparaît la solution la meilleure, car elle ne ferait pas reposer sur les greffes la sélection des dossiers à contrôler, les recentrerait sur des tâches classiques de greffe et permettrait d'alléger

leur régime actuel de responsabilité. Le juge conserverait en toute hypothèse un pouvoir de contrôle en dernier ressort.

L'expérimentation menée par la Chancellerie devra permettre de préciser les modalités de cette externalisation.

---

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*La réforme de 2007 visait des objectifs ambitieux ; plusieurs ont été déçus.*

*Certes, de nombreux droits nouveaux ont été acquis. Même si leur mise en œuvre n'est pas toujours vérifiable, ils représentent des progrès indéniables pour une meilleure protection de la personne des majeurs. Mais la « déjudiciarisation » du régime de protection des majeurs qui devait se traduire par un ralentissement de la croissance du nombre de mesures nouvelles a échoué : le rythme annuel d'ouverture des tutelles et curatelles s'est accéléré depuis l'entrée en vigueur de la loi. En outre, les mesures alternatives aux mesures de protection juridique, et notamment l'accompagnement social personnalisé assuré par les conseils départementaux, est loin d'avoir rencontré le succès escompté.*

*En outre, la prise en charge financière par la collectivité des mesures de protection juridique n'a pas été modérée. Depuis 2008, le système a coûté chaque année en moyenne 6 % plus cher à l'État en raison, à part à peu près égale, de la hausse du nombre de mesures et de l'augmentation de leur coût moyen.*

*Enfin et surtout, la gestion des mesures de protection par les mandataires professionnels et le contrôle de cette gestion s'avèrent particulièrement défailtantes dans l'ensemble, ce qui est une atteinte aux droits des majeurs que la loi de 2007 a entendu renforcer.*

*Dans ces conditions, la Cour formule les recommandations suivantes :*

- *(Affaires sociales) : amplifier les dispositifs de soutien aux tuteurs familiaux ;*
- *(Justice, Affaires sociales) : normaliser les modalités d'établissement, de transmission et de contrôle des documents prévus par le code civil pour la protection de la personne et des biens des majeurs ;*
- *(Justice) : confier à des professionnels du chiffre, sous la surveillance du juge et à des tarifs plafonnés, l'établissement et le contrôle des inventaires et des comptes des majeurs dont la situation financière est complexe ou présente des risques.*



## **Chapitre III**

### **Un pilotage et un contrôle à structurer**

Contrairement à la protection judiciaire de la jeunesse qui, de longue date, s'est structurée en une politique publique déclinée par des institutions de natures diverses, judiciaires et extrajudiciaires, qui savent se coordonner entre elles, la protection des majeurs reste l'affaire de la justice qui dialogue peu avec les autres acteurs de ce domaine. Elle n'est pas structurée comme une politique publique alors qu'elle concerne 700 000 personnes et leur famille et se trouve à la croisée d'autres politiques sociales.

#### **I - Un pilotage interministériel absent**

Alors que plusieurs administrations sont concernées par la protection juridique des majeurs, le pilotage d'ensemble fait défaut.

##### **A - Une coordination interministérielle inexistante**

Non seulement, c'est une politique publique sans chef de file, mais encore les différentes parties prenantes se coordonnent peu voire pas entre elles.

###### **1 - L'absence d'un chef de file**

Parce qu'elle demeure principalement un régime juridique, la protection des majeurs est parfois considérée comme étant pilotée par la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) du ministère de la justice. En réalité, cette direction ne joue pas un rôle de pilotage : sa mission consiste à préparer les textes législatifs et réglementaires formant le régime de protection juridique des majeurs. La tâche incombe du reste à un seul bureau de la DACS qui ne traite pas seulement de ce sujet, mais plus largement du droit des personnes et de la famille.

Par comparaison, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) occupe une direction entière du ministère de la justice. Cette analogie a ses limites, car la PJJ est plus vaste que la protection juridique des majeurs et repose sur une organisation juridictionnelle plus spécifique et plus lourde. Il n'en demeure pas moins que la différence de format des deux entités de la

Chancellerie témoigne des difficultés du ministère de la justice à aller au-delà de son rôle actuel en matière de protection juridique des majeurs.

Au ministère des affaires sociales, la direction générale de la cohésion sociale conçoit son rôle comme limité à la régulation de l'activité de mandataire professionnel, sans vocation à piloter la protection juridique des majeurs dans son ensemble.

Une preuve de ce défaut de pilotage et d'« incarnation » est l'absence de portail national ou de numéro vert ou de tout autre dispositif national d'information dédié à la protection juridique des majeurs, sujet qui concerne pourtant une frange importante de la population française. Cette lacune est d'autant plus préoccupante que l'entourage des majeurs à protéger ignore souvent les options qui s'offrent à lui et les actions à engager.

## **2 - Une collaboration entre les ministères de la justice et des affaires sociales réduite**

S'il n'existe pas d'administration pilote en matière de protection juridique des majeurs, il n'y a pas davantage de coordination entre les deux ministères compétents.

Cette situation est réelle au niveau central. Il existe certes un comité national de suivi de la mise en œuvre de la réforme qui associe les acteurs concernés<sup>69</sup>, mais son activité est des plus réduites. Il se limite au suivi du dispositif financé sur fonds publics, grâce aux données de la DGCS, et n'intervient pas dans le pilotage du dispositif de protection. Il n'existe pas d'autre coordination entre les deux ministères.

Au plan local, le dialogue repose sur des initiatives personnelles et prend des formes variées. Dans le Nord-Pas-de-Calais par exemple, sous l'impulsion de la DRJSCS, la coopération repose sur un système d'information partagé et sur un renforcement de la connaissance des populations protégées. Dans les Côtes-d'Armor, elle est centrée sur l'inspection contrôle et l'agrément des mandataires, qui associent étroitement les juges des tutelles.

## **3 - Un manque de coordination au sein de chaque ministère**

### *a) Au sein de l'institution judiciaire*

Il est certes banal de relever la disparité de jurisprudence qui peut exister entre tribunaux, voire entre juges d'un même tribunal, disparité inhérente à l'indépendance du juge. L'enquête de la Cour a néanmoins relevé que, dans le cadre de la justice tutélaire, cette disparité était très peu régulée par l'appel, contrairement à d'autres domaines. En effet, les personnes vulnérables, qui font l'objet des décisions de protection, sont rarement en mesure, du fait de l'altération de leurs facultés, de former appel.

---

<sup>69</sup> Il réunit les administrations centrales (direction des affaires civiles et du sceau (DACS), direction de la sécurité sociale (DSS), direction générale de l'offre de soins (DGOS), direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), direction générale des collectivités locales (DGCL), directions du budget et de la comptabilité publique), l'assemblée des départements de France (ADF), les caisses nationales de sécurité sociale, les fédérations représentant les mandataires judiciaires, ainsi que l'association nationale des juges d'instance (ANJI).

Par ailleurs, les magistrats coordonnateurs, prévus par le code de l'organisation judiciaire, n'ont pas d'activité visible en matière de PJM. C'est le cas notamment des magistrats coordonnateurs de l'activité en droit de la famille et des personnes auprès du tribunal de grande instance<sup>70</sup>, dont l'enquête de la Cour n'a pas permis d'appréhender l'activité. C'est le cas également du magistrat coordonnateur qui peut être désigné par le Premier président de la cour d'appel<sup>71</sup> afin notamment « *de coordonner certaines activités juridictionnelles dans le ressort de sa cour d'appel* » et d'être « *l'interlocuteur des personnes, organismes et autorités avec lesquels la cour, au titre de ces activités juridictionnelles, est en relation* ».

Le magistrat délégué à la protection des majeurs institué dans chaque cour d'appel<sup>72</sup> n'exerce pas d'activité de coordination.

Le rôle des magistrats coordonnateurs est reconnu comme positif par les acteurs, en particulier par les mandataires ; leur généralisation en matière de protection des majeurs est souhaitable.

#### *b) Au sein des ministères des affaires sociales et de la santé*

Il ressort de l'enquête que l'absence de dialogue entre la DGCS et la DGOS est préjudiciable à un bon pilotage de la PJM, notamment en ce qui concerne l'activité des mandataires dotés du statut de préposés d'établissement sanitaire ou médico-social. Les sujets qui appellent une coordination sont en particulier le financement des préposés d'établissement, affectés par la diminution de la dotation annuelle de fonctionnement (DAF) des établissements, le respect de l'obligation de recrutement de préposés pour les établissements sociaux et médico-sociaux disposant de plus de 80 lits d'hébergement, et l'élargissement de cette obligation aux établissements publics de santé.

### **4 - Une place très restreinte dans l'administration déconcentrée de l'État**

Au sein des directions départementales de la cohésion sociale, la place de la protection juridique des majeurs est réduite : l'inspecteur des affaires sanitaires et sociales chargé de cette matière y consacre environ un mois par an en moyenne, soit 0,1 ETP. En outre, le temps des agents de catégorie B et C consacré à cette mission est utilisé à des tâches de tarification et de vérification de factures des mandataires individuels. Chaque mandataire individuel adresse mensuellement à la DDCS une demande de paiement comportant les détails du financement de plusieurs dizaines de mesures, indiquant pour chaque personne le montant de ses ressources, classées par catégorie (allocation sociale, autre), le montant de sa participation et la part qui revient à l'État. Ces états font l'objet de vérifications exhaustives et chronophages en vue de la liquidation de la dépense de l'État. À l'inverse, les missions importantes de contrôle de la formation des tuteurs au niveau régional, et d'agrément des mandataires au niveau départemental, ne sont pas correctement exercées faute de temps disponible. La mutualisation entre directions déconcentrées des tâches techniques comme la

<sup>70</sup> Art. R. 213-9-1 du code de l'organisation judiciaire.

<sup>71</sup> Art. R. 312-69-3 du code de l'organisation judiciaire.

<sup>72</sup> Art. L. 312-6-1 du code de l'organisation judiciaire.

tarification des mandataires judiciaires à la protection des majeurs devrait permettre d'affecter le temps ainsi dégagé à des tâches plus substantielles telles que l'agrément des mandataires, le contrôle de leur formation et de leur activité, et le soutien aux dispositifs d'aide aux tuteurs familiaux.

## **B - Des instruments de pilotage sous-utilisés**

Certains outils existent déjà pour mettre en œuvre une politique publique de protection juridique des majeurs, mais ils sont peu utilisés.

### **1 - Des schémas régionaux peu opérationnels**

Comme toute activité du champ sanitaire et médico-social, la protection juridique des majeurs par des mandataires professionnels est soumise à un schéma régional d'organisation sociale et médico-sociale<sup>73</sup>. Ce document, arrêté par le préfet de région, est opposable, dans le cadre des procédures d'autorisation des services mandataires et d'agrément des mandataires individuels. Il doit permettre d'apprécier les besoins de la population, de dresser le bilan de l'offre existante et de déterminer les perspectives et les objectifs de développement, en définissant des actions et des critères d'évaluation.

Chaque schéma régional doit aussi préciser « *le cadre de la coopération et de la coordination entre les services mandataires et les autres établissements et services* ». La planification régionale pourrait ainsi être le support d'une collaboration non seulement entre les services déconcentrés du ministère des affaires sociales et les juridictions, mais aussi entre un plus grand nombre d'acteurs (conseils départementaux, services mandataires, mandataires individuels, préposés d'établissement, représentants d'usagers, agence régionale de santé).

L'enquête de la Cour s'est déroulée au moment où la plupart des schémas régionaux de deuxième génération, couvrant la période 2015–2020, étaient achevés ou en voie d'achèvement, ce qui permet d'apprécier l'intérêt et les limites de la planification de l'activité tutélaire. L'un des traits notables de l'analyse de ces schémas régionaux est que la collaboration entre services à laquelle ils devraient donner lieu est le plus souvent limitée à l'élaboration des documents initiaux. Elle ne s'est ni pérennisée ni institutionnalisée.

Il conviendra que l'attention portée à la coordination, telle qu'elle est exprimée dans le texte des deuxièmes schémas 2015–2020, se traduise par un véritable pilotage conjoint.

---

<sup>73</sup> Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, article L. 312-4 du CASF. Les schémas régionaux des MJPM, prévus à l'article 312-5-2° du CASF traitent aussi des délégués aux prestations familiales (DPF) institués par la loi n° 2007-293 réformant la protection de l'enfance qui a remplacé la tutelle aux prestations sociales enfants (TPSE) par la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF), exercée par un professionnel désigné par le juge des enfants. La suppression du terme « tutelle » visait à lever toute ambiguïté avec la tutelle des majeurs.

## 2 - Des relations très limitées entre l'État et les départements

Dans le domaine de la protection juridique des majeurs, les relations entre les départements et l'État, qu'il s'agisse des DDCS ou des juridictions, sont très limitées. Cette faiblesse est à la fois la cause et la conséquence de l'échec des nouvelles mesures de la loi de 2007 (mesures d'accompagnement judiciaire, d'une part, et d'accompagnement social personnalisé, d'autre part). Bien qu'il soit lié à une combinaison de facteurs, dont certains ont été évoqués plus haut (cf. *supra*, p. 52), l'échec des mesures sociales et judiciaires d'accompagnement tient aussi à l'absence d'actions de communication convaincantes des DDCS et des services judiciaires envers les départements pour expliquer l'économie générale de la réforme et associer pleinement les travailleurs sociaux en expliquant les enjeux.

## 3 - Une contractualisation entre l'État et les mandataires quasi inexistante

Le législateur de 2007 a souhaité un développement de la contractualisation avec les services tutélaires, comme dans l'ensemble du champ de l'action sociale. Or, un nombre très réduit de services<sup>74</sup> tutélaires a signé avec l'État un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM). Une des explications avancées par les services interrogés est la difficulté de fixer un taux d'évolution de la dotation globale dans le contrat alors que le montant de la dotation régionale limitative est fixé annuellement. Une autre explication tient au caractère imprévisible des décisions des juges des tutelles, qui choisissent souverainement le mandataire, en application de la loi qui prescrit l'individualisation et la personnalisation des décisions.

Ces explications ne sont pas satisfaisantes. Les services tutélaires tirent l'essentiel de leurs ressources des pouvoirs publics (l'État depuis 2016) et les CPOM doivent permettre d'encadrer précisément les engagements de ces services (accompagnement social, protection du patrimoine, etc.) au regard des personnes qui leur sont confiées par les juges et au regard des autorités de tutelles (performance des services, productivité des délégués, utilisation des fonds versés, convergence des VPS, formation des mandataires, mise en place de procédures de contrôle interne, transmission de données aux tutelles, etc.).

S'agissant des mandataires individuels, la loi ASV a étendu à leur activité la procédure d'appel à projet qui permet une contractualisation. Cette innovation doit être mise à profit et doit aussi être utilisée pour simplifier le mode de rémunération de ces mandataires.

La contractualisation est la contrepartie du financement public et doit constituer une priorité des DDCS. Un contrat-type doit être élaboré par les services de l'État avec la définition des indicateurs dont le suivi doit être effectué annuellement.

---

<sup>74</sup> La DGCS en signalait neuf en cours en 2016.

## C - De nouveaux outils à développer

Même s'ils étaient utilisés mieux qu'ils ne le sont aujourd'hui, les outils existants ne suffiraient pas à structurer une politique publique. De nouveaux instruments doivent être conçus.

### 1 - L'absence de dialogue entre les acteurs justifie la création d'une instance *ad hoc*

Les échanges entre les ministères de la justice et des affaires sociales, d'une part, et les acteurs de la protection juridique des majeurs, notamment les représentants des mandataires professionnels, d'autre part, se déroulent de façon informelle et se limitent à des consultations ponctuelles, ou, dans le cas de la DGCS à la participation à des groupes de travail. Il ressort de l'enquête de la Cour qu'un espace d'échange plus structuré est nécessaire et, surtout, que la protection juridique des majeurs doit être mieux articulée avec les politiques publiques visant les principales catégories de majeurs protégés, tout en préservant sa spécificité fondée sur l'intervention judiciaire.

La création d'un espace d'échange institutionnel entre parties prenantes devrait être complétée par la création d'une structure opérationnelle à même d'impulser la coordination entre administrations qui fait actuellement défaut et empêche l'émergence d'une politique publique.

Plusieurs solutions sont théoriquement envisageables :

- l'institution, au sein du ministère de la justice, d'une entité dédiée à la protection juridique des majeurs, soit en étendant l'actuelle direction de la protection judiciaire de la jeunesse, soit en créant une unité administrative *ad hoc*. Le ministère ne souhaite cependant pas jouer un rôle de coordination interministérielle ;
- la création de cette même entité au sein du ministère des affaires sociales. Ce scénario ne paraît pas pertinent, car ce ministère n'a compétence que sur la moitié de la population des majeurs protégés ;
- l'instauration d'un comité de pilotage réunissant les acteurs de la protection juridique des majeurs. Elle paraît intéressante, mais elle se distinguerait peu du comité national de suivi de la réforme de 2007 dont le bilan est décevant ;
- l'extension des pouvoirs du Défenseur des droits à la protection des majeurs. Elle permettrait d'améliorer la communication auprès du public, de conforter les droits des personnes protégées, et de renforcer une forme de supervision des mandataires. Le Défenseur des droits serait également à même de proposer des évolutions normatives ;
- la création d'une structure dédiée, sous la tutelle du ministère de la justice et de celui des affaires sociales. Cette solution intéressante pourrait paraître sur-calibrée, même si d'autres pays ont institué une entité comparable (cf. encadré ci-après) ;
- l'institution d'un délégué interministériel à la protection juridique des majeurs auquel serait confiée, de manière temporaire, la mission de structurer et de piloter une politique publique de protection juridique des majeurs, en coordonnant les différents acteurs du dispositif, en régulant la profession de mandataire et en informant le public.

La Cour estime que cette dernière option serait à privilégier ; elle a également les faveurs des acteurs. Par son positionnement auprès du Premier ministre, un délégué interministériel pourrait lancer une réelle dynamique de coordination interministérielle, jeter les bases d'une politique publique et assurer la coordination des différents ministères concernés. Une telle mission pourrait n'être que transitoire. Certes, les services du Premier ministre estiment que les modes classiques de coordination interministérielle sont suffisants et que les expériences de délégations interministérielles ne se sont pas révélées plus efficaces. Il n'en reste pas moins vrai qu'en l'espèce, ces modes classiques de coordination ont échoué. Aussi, que ce soit au moyen d'un délégué interministériel ou d'une autre entité administrative, il importe de remédier à la sous-administration actuelle de la protection juridique des majeurs et au manque d'animation de ce dispositif déploré par l'ensemble des acteurs.

### **L'incarnation de la protection des majeurs à l'étranger**

Au Royaume-Uni, le *Mental Capacity Act* de 2005, loi qui a modernisé la protection des majeurs en développant les modes conventionnels de représentation et notamment l'équivalent du mandat de protection future, a créé la fonction de *Public Guardian*. À la tête de services comptant environ 700 personnes, l'*Office of the Public Guardian* rattaché au ministère de la Justice, il est principalement chargé :

- de recevoir les signalements contre des mandataires et d'engager des procédures contre des mandataires indéliçats ;
- de tenir le registre national des mandats de protection et celui des mandataires ;
- de contrôler les mandataires désignés par les tribunaux de la protection des majeurs.

Au Québec, il existe depuis 1945 un Curateur public. Chargé à l'origine d'assurer notamment la gestion des biens et de veiller aux soins des « aliénés » dans les établissements psychiatriques, le Curateur public est devenu l'institution de référence en matière de protection des « majeurs inaptes » ; il intervient également dans la tutelle aux biens des mineurs. En matière de protection des majeurs, il assure les fonctions suivantes :

- représenter les personnes sous tutelle ou curatelle publique ;
- informer et assister les tuteurs et curateurs privés qui le demandent ;
- enquêter de sa propre initiative ou sur requête sur toute situation d'abus ;
- tenir le registre des majeurs protégés et celui des « mandats de protection homologués », équivalents des mandats de protection future.

## **2 - Le partage de l'information est indispensable**

L'absence de base d'information commune aux ministères des affaires sociales et de la justice est à regretter. Un tel outil pourrait être mis en place dans le respect de l'autonomie judiciaire, par exemple, en contenant seulement des informations anonymes.

Des projets de mise en commun de l'information statistique sont évoqués par l'administration, notamment la création d'un portail commun à tous les acteurs de la protection juridique des majeurs. Mais, à ce jour, ils se sont heurtés à des contraintes budgétaires et techniques. L'exploitation cohérente des données gérées par les deux

ministères parait très malaisée en l'état, les systèmes d'information étant organisés différemment ; elle se révèle aussi tributaire de l'avancée de chantiers en cours sur les systèmes d'information.

## II - Un métier de mandataire à mieux encadrer et professionnaliser

Un des objectifs de loi de 2007 était, déjà, de professionnaliser le secteur de la protection juridique des majeurs. Des progrès timides ont été réalisés. Il convient d'aller plus loin à la fois dans l'encadrement et la formation.

### A - Un encadrement insuffisant

#### 1 - La population des mandataires

**Tableau n° 10 : nombre de mandataires judiciaires à la protection des majeurs <sup>a</sup>**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Services</i>	372	373	370	355	349	342	342
<i>Individuels</i>	2 977	2 502	2 295	1 717	1 734	1 985	2 528
<i>Préposés</i>	862	881	818	605	525	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>

<sup>a</sup> Au 31 décembre de chaque année.

Source : ministère des affaires sociales et de la santé, DGCS.

Le juge des tutelles désigne comme tuteur ou curateur soit une personne physique, un mandataire individuel<sup>75</sup> ou un préposé d'établissement pour personnes âgées ou handicapées<sup>76</sup>, soit une personne morale, un service tutélaire<sup>77</sup>. Dans ce dernier cas, le suivi de la personne protégée est confié à un salarié, le délégué tutélaire. Ainsi, quel que soit le type de mandataire choisi, l'interlocuteur du majeur protégé est toujours, *in fine*, une personne physique. Comme aucun compte national des délégués tutélaire n'est tenu, le nombre des tuteurs professionnels par opposition aux tuteurs familiaux, n'est pas connu. Il est généralement estimé à une dizaine de milliers.

En affirmant le principe d'une professionnalisation des mandataires, la réforme de 2007 rend nécessaire à la fois un cadre commun à tous les tuteurs professionnels, quel que soit leur statut, et un cadre spécifique au mode d'exercice libéral du métier de tuteur.

<sup>75</sup> Défini à l'article L. 471-1 du code civil.

<sup>76</sup> Selon la définition du 6° et 7° de l'article L. 312-1 du CASF.

<sup>77</sup> Selon la définition du 14° de l'article L. 312-1 du CASF.

## 2 - L'encadrement

### a) *La diversité des critères retenus par les schémas régionaux*

Les schémas régionaux ne constituent pas un outil de régulation suffisant, car ils se bornent à identifier les bonnes pratiques et expriment des orientations dont la portée reste limitée. Ils ne sont opposables qu'en ce qui concerne le nombre total de mandataires agréés pouvant exercer dans chaque département, l'activité de protection elle-même n'étant pas encadrée au-delà des textes législatifs. Or, certains aspects de l'activité des mandataires mériteraient une régulation, à défaut d'un encadrement rigide qui n'est pas souhaitable. C'est le cas du nombre de mesures qui peuvent être confiées à un même tuteur. Il s'agit d'un sujet délicat, tant il dépend de la nature de la mesure, du mode d'hébergement de la personne et du type de mandataire concerné. Cependant, le principe de *l'intuitu personae* qui préside à la décision du juge implique que le nombre de mesures confiées à une même personne ne soit pas extensible sans limites. Afin de rationaliser le système, il serait opportun que le juge des tutelles soit informé en temps utiles du nombre de mesures gérées par chaque mandataire dans son ressort.

À titre d'illustration, en Bretagne, le schéma régional 2015–2019 propose une référence régionale de 40 mesures pour une même personne physique et un plafond indicatif de 80 mesures pour les préposés d'établissement, qui suivent des personnes souvent hébergées sur un même site ou domiciliées à proximité. S'agissant des services autorisés par les DDSCS, ce schéma relève que seules les Côtes-d'Armor ont fixé un plafond d'agrément. En Midi-Pyrénées, en l'absence de repères dans le schéma, les directions départementales appliquent des doctrines différentes : 40 mesures serait un chiffre acceptable par les mandataires judiciaires en Ariège et Haute-Garonne, alors qu'en Aveyron la moyenne observée est de 26, chiffre qui paraît faible pour la survie économique d'un professionnel indépendant.

### b) *L'encadrement par la procédure d'agrément*

Les mandataires individuels sont agréés de façon disparate. Dans la plupart des départements, l'agrément se fait exclusivement sur dossier, ce qui est conforme aux textes<sup>78</sup> ; dans quelques autres cas, comme dans les Côtes-d'Armor, un entretien est organisé, auquel participe parfois un juge des tutelles, ce qui permet d'apprécier les qualités humaines du candidat.

Les critères d'agrément<sup>79</sup> sont limités : compatibilité avec les objectifs quantitatifs du schéma régional, conditions de moralité, d'âge, obtention du certificat national de compétences (CNC) et expérience professionnelle.

---

<sup>78</sup> Décret n° 2008-1553 du 31 décembre 2008 relatif à l'exercice à titre individuel de l'activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et de l'activité de délégué aux prestations familiales. Arrêté du 2 janvier 2009 relatif à la formation complémentaire préparant aux certificats nationaux de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et de délégué aux prestations familiales

<sup>79</sup> Articles L. 472-1 à L. 472-4, R. 472-1 à R. 472-7, L. 474-4 et R. 474-16 à R. 474-24 du CASF.

Au-delà de la détention du CNC, l'examen du dossier de formation du postulant, par exemple son rapport de stage ou le rapport de son maître de stage, n'est pas requis. De même, la vérification des diplômes antérieurs au CNC n'est pas prévue.

Surtout, en l'absence de dispositions réglementaires exigeantes, les DDCS se heurtent à un risque de contentieux lorsqu'elles estiment devoir vérifier la qualité des postulants au-delà du CNC. Ce manque de moyens juridiques pourrait être corrigé par un texte réglementaire définissant une procédure d'agrément plus rigoureuse et plus homogène.

Certaines directions régionales soulignent la montée en charge très lente des mandataires individuels, auxquels les juges confient d'abord peu de mesures, attendant qu'ils fassent leurs preuves. Elles en déduisent qu'il est souhaitable qu'un cumul soit autorisé avec l'activité de délégué ou de préposé. D'autres estiment au contraire que le cumul avec les fonctions de préposé est impossible par principe. Elles considèrent qu'il est difficile de savoir, lorsque le délégué est présent, s'il travaille pour son compte ou pour celui de la structure. Le décret d'application de la loi ASV relatif à l'encadrement des cumuls devra tenir compte des différentes contraintes existantes.

D'une façon générale, la procédure d'agrément des mandataires individuels n'est pas assez exigeante en regard des responsabilités qui leur sont confiées et devrait être renforcée. Il convient cependant de traiter avec équité les trois catégories de mandataires en imposant à toutes les mêmes exigences.

### *c) Des incertitudes juridiques communes à tous les mandataires*

#### L'absence d'un cadre déontologique commun

En regard des fortes attentes que le législateur de 2007 a exprimées envers eux et des lourdes responsabilités humaines et morales qui en découlent, les tuteurs professionnels, tous statuts confondus, gagneraient à disposer d'un référentiel national de déontologie fixant les bonnes pratiques en matière d'exercice des mesures de protection. Les textes épars élaborés jusqu'à présent au sujet de la déontologie des mandataires sont rassemblés et analysés par la DGCS. Ils proviennent de différentes instances, dont les organes représentatifs des professionnels eux-mêmes, qui ont déjà adopté différents documents à l'usage de leurs mandants. Ces textes devraient être repris dans un document au statut clair, qu'il s'agisse de la teneur du document, simple référentiel, charte ou code, de l'étendue de son caractère opposable, de son usage dans le cadre du contrôle et de la sanction de son non-respect.

Si la DGCS indique qu'une réflexion à ce sujet est menée, en liaison avec le ministère de la justice et les représentants des MPJM, elle précise toutefois que les travaux concernant l'élaboration d'un référentiel national n'ont pas commencé.

Cette absence de cadre déontologique clair et applicable est une grave carence de la mise en œuvre de la réforme et une forte limite à la réalisation de l'objectif de professionnalisation des mandataires.

#### Des risques à mieux encadrer

Que ce soit au moyen d'une charte de déontologie ou de textes plus contraignants, les multiples zones de risque qui ont été identifiées par l'enquête de la Cour appellent une régulation adaptée, couvrant toutes les personnes qui, ayant prêté serment, mettent en œuvre

les mesures de protection : délégués des services mandataires, mandataires individuels et préposés d'établissement.

Ces zones de risques sont liées notamment au cumul de l'activité de mandataire avec une autre profession, à la profession des conjoints de mandataires ou de délégués, au nombre optimal de mesures à prendre en charge du point de vue de la personne protégée, aux relations avec les travailleurs sociaux.

#### *d) Des sujets propres aux mandataires individuels*

Les chiffres disponibles indiquent que la profession nouvelle de mandataire individuel rencontre un certain succès, la part des nouvelles mesures qui leur est confiée chaque année par les juges des tutelles ayant quasiment doublé entre 2009 et 2015. Ce succès ne saurait cependant être considéré comme complet, tant que des mesures de régulation de ce mode d'exercice n'auront pas été prises pour en garantir un développement équilibré.

Cette régulation, appelée de leurs vœux par les professionnels eux-mêmes, se met en place très lentement dans différents domaines.

La loi ASV encadre le cumul entre plusieurs modes d'exercice de la fonction de mandataire et l'autorise s'il ne met pas en cause l'indépendance professionnelle du mandataire, le respect des droits et libertés de la personne protégée et la continuité de sa prise en charge. Le décret en Conseil d'État précisant le contenu de ces critères était en cours d'élaboration au moment où la Cour achevait son enquête.

L'association de plusieurs mandataires individuels sous forme de cabinet, société civile par exemple, présente des avantages en termes de mutualisation des coûts (partage du loyer, mutualisation des postes de secrétariat, permanences), mais appelle un encadrement réglementaire afin de conserver le principe de l'*intuitu personae* posé par la réforme.

En effet, si la recherche de l'optimisation économique est légitime de la part de professionnels que le législateur a institués, elle rencontre une limite dans l'intérêt des personnes protégées, matériel tout autant que moral, intérêt qui requiert un temps de présence minimal du mandataire, prenant la forme de visites au domicile, dont la qualité doit être surveillée et de rencontres.

Les DDCS ont fait état de cas rares mais préoccupants de mandataires individuels qui se sont vu confier plus de cent mesures<sup>80</sup>, ce qui constitue vraisemblablement une dérive. Elles ne peuvent pas imposer de nombre maximal de mesures aux mandataires individuels : la nécessaire régulation en ce domaine ne peut provenir que des juges des tutelles. Or, certains juges n'ont pas connaissance du nombre total de mesures gérées par un mandataire dans les cas où celui-ci est agréé auprès de plusieurs tribunaux dans plusieurs départements, et ce en dépit de l'obligation faite à tout mandataire de déclarer deux fois par an ce nombre à chaque juge auquel il rend compte. D'autres juges semblent ignorer toute considération quantitative.

---

<sup>80</sup> Dans les départements du Morbihan, de la Moselle et de la Haute-Vienne.

### *e) Des sujets propres aux services tutélaires*

Les services habilités à recevoir mandat du juge des tutelles sont autorisés par un arrêté du préfet de département. Ces organismes peuvent se voir assigner un nombre maximal de mesures, mais il n'existe pas de règle stable permettant de fixer cette limite.

La question du nombre maximal de mesures à confier à un même mandataire s'applique aux salariés des services tutélaires qui, en dépit du soutien administratif dont ils bénéficient au sein de leur service, ne peuvent pas cumuler sans risque un trop grand nombre de mesures. En sus de la limite raisonnable qui s'applique à chaque personne chargée de veiller aux intérêts d'un majeur protégé, les services tutélaires, en tant que personnes morales, se voient souvent opposer un maximum de mesures dans le cadre de la planification de l'activité de protection inscrite au schéma régional.

La fixation du nombre maximal de mesures de chaque service est un sujet localement très sensible. Certains services demandent en effet à ne plus se voir affecter de mesures nouvelles, sans que cette demande ne lie les juges dont certains passent outre.

## **B - Une formation à renforcer**

La protection d'un majeur est complexe ; elle requiert un ensemble vaste et varié de compétences en matière sociale, juridique, financière et patrimoniale. Or, même si un dispositif national de formation existe depuis 2007, la profession de mandataire n'a, globalement, pas encore atteint le niveau requis pour une protection optimale des majeurs.

### **1 - Un dispositif national de formation a été mis en place**

La loi de 2007 a prévu que chaque mandataire judiciaire doit obtenir un certificat national de compétences (CNC) afin d'être autorisé à poursuivre son activité<sup>81</sup>. Il s'agissait d'encadrer et d'unifier l'accès à l'activité par un acte certifiant une formation.

La formation dispensée est organisée autour de quatre grands domaines : droit, gestion, protection des personnes et rôle du mandataire judiciaire à la protection des majeurs. Le profil des formateurs est fixé par référence au répertoire national des certifications professionnelles, en prévoyant un niveau minimum de compétence (diplôme correspondant au niveau III pour les formateurs ou au niveau II pour le responsable pédagogique de l'équipe) ou une expérience professionnelle minimale (d'au moins trois ans dans une activité ayant un lien avec la matière enseignée ou en tant que mandataire judiciaire à la protection des majeurs pour les formateurs et d'au moins cinq ans pour l'encadrant). Mais il n'existe pas de statistiques nationales relatives à la composition de ces équipes et l'analyse de la qualité de cette formation n'est ainsi pas encore assurée au-delà de ses aspects les plus formels.

---

<sup>81</sup> Le décret n° 2008-1508 du 30 décembre 2008 précise les conditions d'âge, de formation et d'expérience professionnelle. L'arrêté du 2 janvier 2009 définit de contenu la formation complémentaire préparant aux certificats nationaux de compétence. La circulaire du 23 juin 2010 détaille la formation complémentaire.

La loi prévoyait que tous les mandataires exerçant le 1<sup>er</sup> janvier 2009 devaient obtenir leur CNC, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Cette obligation a été formellement respectée pour 99 % des mandataires individuels s'étant présentés à la formation, 95 % des délégués titulaires et 97 % des préposés en service en 2013.

Si la sélectivité de la formation apparaît faible, il convient de relever que le nombre de mandataires individuels a diminué de 42 % entre 2009 et 2012, ce qui laisse accroire que l'obligation de formation a dissuadé de nombreux praticiens en place de se soumettre au CNC.

Par ailleurs, le certificat est délivré sans lien avec les possibilités d'emploi en qualité de mandataire, lesquelles dépendent des besoins identifiés par les schémas régionaux. Il en résulte que si tous les mandataires sont titulaires du CNC, un nombre important de titulaires du CNC ne peuvent pas exercer les fonctions de mandataire. La DGCS n'a pas d'information sur le rapport entre les CNC délivrés et le nombre des mandataires agréés.

## **2 - La qualité et le contrôle de la formation doivent progresser**

La réforme a eu pour premier avantage de donner une formation aux personnes qui embrassaient la profession de mandataire, ce qui n'était pas le cas auparavant. Elle a aussi permis de conférer une certaine homogénéité de connaissances aux mandataires.

Mais le dispositif d'ensemble est critiquable, tant du point de vue de la qualité de la formation dispensée que du contrôle de cette formation par les services de l'État.

### *a) Le contrôle de la formation dispensée est insuffisant*

Le ministère des affaires sociales ne tient pas de statistiques et ne détient pas d'information sur la formation au CNC.

Les DRJSCS, qui consacrent pourtant des moyens significatifs (un tiers de leurs effectifs environ) à la formation et à la certification des formations dans les domaines sanitaire, médico-social et sportif, se désintéressent du CNC et ne les contrôlent pas. Pourtant ce certificat revêt une grande importance, en raison des risques inhérents à l'activité de mandataire auprès de personnes vulnérables. Les rapports que les organismes de formation sont censés communiquer aux DRJSCS sur le CNC ne sont pas transmis ou au mieux sont transmis sans être exploités. La Cour n'a eu connaissance que d'un seul exemple de contrôle d'organismes de formation au CNC par une DRJSCS.

La délivrance du CNC est déléguée aux organismes de formation, procédure qui n'appelle pas de critique en elle-même, à condition que l'autorité délégante exerce un contrôle en proportion des responsabilités confiées aux titulaires du certificat. Or, il apparaît que les organismes de formation disposent d'une marge de manœuvre très large et non contrôlée, y compris dans des domaines sensibles comme les équivalences et la dispense de certains modules du CNC, qui représentent un avantage financier pour ceux qui en bénéficient.

Il convient en conséquence que les DRJSCS, dans le cadre de leurs pouvoirs de contrôle des organismes de formation du domaine social et médico-social, s'assurent du bon usage qui est fait de la délégation donnée aux établissements habilités à délivrer le CNC.

Au-delà, et en fonction des informations recueillies dans le cadre du contrôle de la délivrance du CNC, une évaluation nationale du dispositif pourrait être envisagée, couvrant l'ensemble des formations, qu'elles soient adossées à l'université ou assurées par des établissements spécialisés dans le domaine sanitaire et social (instituts régionaux du travail social, IRTS, par exemple).

*b) La qualité de la formation doit être améliorée*

Les juridictions et les autres interlocuteurs consultés par la Cour ont constaté une amélioration de la formation des mandataires depuis la réforme. Ils s'accordent toutefois à estimer que le niveau de compétence des mandataires reste encore insuffisant, en particulier sur les plans juridique et patrimonial.

Il ressort également de l'enquête de la Cour que la pratique des dispenses et des allègements est très largement appliquée et que l'obligation d'« un stage long » et la consignation des résultats de ce stage dans un livret de formation ne sont pas la règle.

De même, la nécessité d'une formation adéquate pour les collaborateurs des mandataires, individuels ou délégués tutélaires, ressort nettement de l'enquête de la Cour. Ces personnels sont en effet en contact direct avec les majeurs protégés et traitent des informations sensibles qui les concernent. L'attribution du CNC au-delà des besoins en mandataires, susmentionnée, aboutit à ce qu'en pratique un nombre croissant de ces collaborateurs en soient titulaires, ce qui peut être jugé positif.

À l'inverse, l'absence de toute obligation de formation pour les dirigeants et les cadres des services tutélaires est critiquable, alors qu'ils représentent la personne morale désignée par le juge ou peuvent exercer une autorité hiérarchique sur les délégués tutélaires. Dans le même esprit, l'absence de toute obligation de formation spécifique pour les médecins inscrits sur les listes départementales a été regrettée par de nombreux interlocuteurs de la Cour<sup>82</sup>.

L'enquête de la Cour a également révélé le souhait largement partagé que soit instituée une obligation de formation continue des mandataires, justifiée notamment par les fréquentes évolutions juridiques qui affectent la protection juridique des majeurs.

Plus généralement, la sensibilité et l'importance sociale du métier de mandataire exigeraient que le CNC ne soit pas un simple certificat, mais soit transformé en diplôme d'État. Cela contribuerait à rehausser le niveau de formation des mandataires et renforcerait le contrôle de la profession par les services de l'État.

---

<sup>82</sup> Ces médecins sont pourtant amenés, aux termes de l'article 1219 du code de procédure civile, à préciser les conséquences de l'altération des facultés sur : « *la nécessité d'une assistance ou d'une représentation du majeur dans les actes de la vie civile, tant patrimoniaux qu'à caractère personnel, ainsi que sur l'exercice de son droit de vote* ».

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

À ce jour, la protection juridique des majeurs n'est pas structurée comme une politique publique alors qu'elle n'est plus, de longue date, un simple régime civiliste. L'émergence d'une réelle politique publique requiert un pilotage et une coordination interministérielle qui font aujourd'hui défaut. Aucun des deux ministères compétents, la justice et les affaires sociales, ne s'est imposé comme chef de file. Au sein de chacun de ces ministères existent en outre des problèmes de coordination interne ou d'allocation de moyens. La place que tient la protection juridique des majeurs au sein de ces ministères, tant au niveau central que local, est insuffisante compte tenu de l'importance des enjeux. Des instruments de pilotage et de contrôle existent, mais ils sont largement sous-utilisés.

En outre, les actions d'encadrement de la profession de mandataire prises dans le cadre de la réforme de 2007 se sont révélées insuffisantes, notamment au plan de l'activité ou de la déontologie. Il en va de même de la formation des acteurs qui doit encore progresser.

Pour ces raisons, la Cour formule les recommandations suivantes :

- (Services du Premier ministre, Justice, Affaires sociales) : confier à un délégué interministériel, pour une durée de cinq ans, la mission de structurer et de piloter une politique publique de protection juridique des majeurs, en coordonnant les différents acteurs du dispositif, en régulant la profession de mandataire et en informant le public ;
  - (Affaires sociales) : corrélér l'allocation des fonds publics versés aux mandataires judiciaires à des indicateurs de résultat et de performance communs à toute la profession au moyen d'une contractualisation pluriannuelle ;
  - (Affaires sociales) : renforcer le contrôle des mandataires par les directions départementales et régionales de la cohésion sociale, en précisant le cadre juridique et méthodologique des contrôles ;
  - (Affaires sociales) : rehausser de manière significative le niveau des formations conduisant à la délivrance du certificat national de compétences et assurer leur contrôle ;
  - (Affaires sociales) : édicter une charte de déontologie commune à l'ensemble des mandataires à la protection juridique des majeurs.
-



## Conclusion générale

La loi du 5 mars 2007 est une loi de progrès.

À la suite d'autres pays, la France a adapté son régime de protection juridique des majeurs pour le rendre plus respectueux des droits des personnes. Ont ainsi été inscrits dans le droit positif de nouvelles règles procédurales visant à mieux prendre en compte la situation réelle et la volonté des majeurs vulnérables, et à encadrer plus étroitement les ouvertures de mesures judiciaires qui sont restrictives de libertés. De nouvelles catégories de mesures ont par ailleurs été créées pour les personnes qui relèvent davantage d'un accompagnement social que d'une assistance ou d'une représentation judiciaire. Le législateur espérait ainsi voir diminuer le nombre de majeurs placés sous la protection du juge — ou du moins, freiner sa progression.

Près de dix ans après l'entrée en vigueur de la loi, cet espoir a été déçu. Le nombre des curatelles et des tutelles a crû plus vite qu'avant la réforme et l'accompagnement social n'a pas trouvé sa place dans le dispositif d'ensemble.

Il en résulte un décalage entre ce que la loi prévoit, à savoir une gradation des mesures applicables aux majeurs vulnérables en fonction du degré d'altération de leurs facultés, et la réalité du dispositif : 93 % des majeurs vulnérables font l'objet des mesures les plus restrictives de libertés (curatelle renforcée et tutelle). Il n'est pas aisé de faire le départ entre les causes démographiques et sociales d'une telle évolution et celles liées à une mauvaise conception ou à une mauvaise application de la loi. En tout état de cause, le présupposé d'une « facilité » du recours au juge, qui conduirait à traiter judiciairement de nombreuses personnes relevant avant tout d'une action sociale, ne pouvait pas être vérifié en l'état des informations disponibles. Les statistiques du ministère de la justice étaient et demeurent en effet frustes et peu fiables en matière de protection des majeurs. Cette population est globalement très mal connue des services de l'État et les efforts pour mieux l'appréhender ne sont pas prioritaires.

Cette réalité illustre un autre décalage, celui qui sépare l'engagement de l'État et des départements au profit des majeurs vulnérables, et l'importance des enjeux et des risques liés à cette population. Ce sont aujourd'hui 700 000 personnes, représentant un patrimoine très significatif quoique difficilement mesurable, qui sont placés sous la protection de la collectivité publique. Certes, cette protection est assurée dans les faits par les familles ou par des mandataires professionnels, mais l'État en est responsable à raison des décisions des juges des tutelles. Cette responsabilité est lourde. Or, en regard, les moyens qu'il met en œuvre apparaissent faibles, notamment par rapport à ceux déployés pour la protection judiciaire de la jeunesse.

Surtout, l'organisation du système est peu efficace.

Aucun ministère ne pilote l'action en faveur des majeurs vulnérables. Les familles sont mal informées et peu soutenues. Les professionnels n'ont pas d'interlocuteur identifié ni d'instance pour échanger. Les administrations compétentes restent concentrées sur leur cœur

de mission et dialoguent peu entre elles. Les juges des tutelles gèrent chacun en moyenne 3 500 mesures de protection, dont ils sont censés assurer un suivi régulier, et les greffes ne sont pas en mesure de contrôler les comptes des majeurs que leur curateur ou tuteur dépose annuellement. La Chancellerie se préoccupe d'abord de l'élaboration des textes juridiques. Le ministère des affaires sociales consacre l'essentiel de son action au financement des mandataires professionnels, alors qu'il est également investi du contrôle de leur activité. Sur l'ensemble du territoire, il ne consacre que dix équivalents temps-plein d'inspecteur départemental à ces missions. Les départements, quant à eux, n'ont signé qu'une dizaine de milliers de mesures d'accompagnement social.

En somme, l'action publique n'est ni incarnée ni suffisante.

Aussi, pour conférer leur pleine portée aux progrès de la loi du 5 mars 2007, il importe que les services de l'État et les départements prennent mieux la mesure de leurs responsabilités envers les majeurs vulnérables qui sont de plus en plus nombreux et méritent de faire l'objet d'une véritable politique publique, aujourd'hui introuvable.

# Glossaire

<b>AAH</b> .....	Allocation adulte handicapé
<b>ADF</b> .....	Association des départements de France
<b>ANJI</b> .....	Association nationale des juges d'instance
<b>ASV</b> .....	Adaptation de la société au vieillissement (loi d'~)
<b>CAF</b> .....	Caisse d'allocations familiales
<b>CASF</b> .....	Code de l'action sociale et des familles
<b>CNAPE</b> .....	Convention nationale des associations de protection de l'enfant
<b>CNC</b> .....	Certificat national de compétences
<b>COFIL</b> .....	Comité de pilotage
<b>DACS</b> .....	Direction des affaires civiles et du sceau
<b>DAF</b> .....	Dotation annuelle de fonctionnement
<b>DDCS</b> .....	Direction départementale de la cohésion sociale
<b>DDFIP</b> .....	Direction départementale des finances publiques
<b>DGCL</b> .....	Direction générale des collectivités locales
<b>DGCS</b> .....	Direction générale de la cohésion sociale
<b>DGOS</b> .....	Direction générale de l'offre de soins
<b>DIPM</b> .....	Document individuel de protection du majeur
<b>DPF</b> .....	Délégué aux prestations familiales
<b>DREES</b> .....	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
<b>DRJSCS</b> .....	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
<b>DSJ</b> .....	Direction des services judiciaires
<b>FNAT</b> .....	Fédération nationale des associations tutélaires
<b>IGAS</b> .....	Inspection général des affaires sociales
<b>MAJ</b> .....	Mesure d'assistance judiciaire
<b>MASP</b> .....	Mesure d'assistance sociale personnalisée
<b>MJAGBF</b> .....	Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial
<b>MJPM</b> .....	Mandataire judiciaire à la protection des majeurs
<b>ONPMP</b> .....	Observatoire national des populations de majeurs protégés
<b>OSS</b> .....	Organisme de sécurité sociale
<b>PJM</b> .....	Protection juridique des majeurs
<b>SAUJ</b> .....	Service d'accueil unique du justiciable
<b>TGI</b> .....	Tribunal de grande instance
<b>TI</b> .....	Tribunal d'instance
<b>TPSA</b> .....	Tutelle aux prestations sociales adultes
<b>TPSE</b> .....	Tutelle aux prestations sociales enfants
<b>UDAF</b> .....	Union départementale des associations familiales

**UNAF**..... Union nationale des associations familiales

**UNAPEI** ..... Union nationale des associations de parents et amis de personnes handicapées mentales

**VPS** ..... Valeur du point service

## **Annexes**

Annexe n° 1 : échange de lettres entre le Premier président de la Cour des comptes et le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale .....	102
Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées par la Cour.....	104
Annexe n° 3 : statistiques relatives aux mesures de protection.....	112
Annexe n° 4 : répartition géographique des ouvertures de mesures en 2015.....	114
Annexe n° 5 : répartition géographique des moyens alloués aux tribunaux d'instance en matière tutélaire.....	115
Annexe n° 6 : calcul de la rémunération des mandataires individuels .....	117

## Annexe n° 1 : échange de lettres entre le Premier président de la Cour des comptes et le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,  
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE  
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*Le Président*

n° 621

KCC A1506539 KZZ  
06/11/2015

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 4 novembre 2015

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Ces demandes sont les suivantes :

- sur ma proposition et comme j'ai eu l'occasion de m'en entretenir avec vous, la **prise en compte de la dépense locale et de son efficacité dans la répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales et dans les critères de péréquation** ;
- la **tutelle des majeurs** (M. Gaby Charroux) ;
- les **moyens de la police technique et scientifique (police et gendarmerie) et leur coordination** (M. Yann Galut) ;
- les **enjeux financiers (pour l'État et la sécurité sociale), économiques et sanitaires du tabac** (Mme Véronique Louwagie).

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs;



Gilles CARREZ

Monsieur Didier MIGAUD  
Premier Président  
Cour des comptes  
13, rue Cambon  
75001 Paris

Cour des comptes



Le Premier président

21 JAN. 2016

Le

Monsieur le Président,

Comme je vous l'indiquais dans mon courrier en date du 11 décembre dernier, en réponse à votre correspondance du 4 novembre 2015, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour réalisera en 2016, à la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale et en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, une enquête consacrée au bilan de la réforme de la protection juridique des majeurs opérée par la loi n°2007-308 du 5 mars 2007 et entrée en vigueur en 2009.

Ainsi qu'il en a été convenu lors de l'entretien qui s'est tenu le 15 décembre dernier avec Monsieur Gaby Charroux, député des Bouches-du-Rhône, ce contrôle portera, à titre principal, sur la mise en œuvre de la loi précitée par les services de l'Etat (ministère de la Justice et ministère des affaires sociales et de la santé) et sur la qualité de la gestion des mesures de protection par les organismes tutélaires. Dans ce cadre, la Cour s'attachera à apprécier les raisons des évolutions constatées et les actions mises en œuvre pour corriger la réforme de 2007, notamment à travers les dispositions législatives qui ont été votées en 2015 afin de rendre les dispositifs en place plus efficaces.

Ces travaux vous seront remis à la fin du mois de septembre 2016.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Didier Migaud

**Monsieur Gilles CARREZ**  
Président de la commission des  
finances, de l'économie générale et  
du contrôle budgétaire

Assemblée nationale  
126 rue de l'Université  
75355 Paris Cedex 07

## Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées par la Cour

### Administration et juridictions

#### *Ministère de la justice*

- M. Éric Lucas, secrétaire général
- Mme Carole Champalaune, directrice des affaires civiles et du sceau
- Mme Marielle Thuau, directrice des services judiciaires
- M. Jean-Christophe Gracia, adjoint à la directrice des affaires civiles et du sceau
- M. Thomas Lesueur, adjoint à la directrice des services judiciaires
- Mme Maud Guillonnet, pôle d'évaluation de la justice civile
- M. Laurent Najem, bureau du droit des personnes et de la famille
- Mme Clotilde Lixi, sous-direction de la statistique et des études

#### *Juridictions*

##### *Versailles*

- Mme Anne Caron-Dégliose, président de chambre, cour d'appel

##### *Melun*

- Mme Frédérique Agositini, présidente, tribunal de grande instance
- Mme Marie Hamel, directrice des services du greffe, tribunal d'instance

##### *Orléans*

- Mme Florina Gripp, vice-présidente, tribunal de grande instance
- Mme Odile Bonchrétien, directrice des services du greffe, tribunal d'instance

##### *Vannes*

- Mme Véronique Mamorat, présidente, tribunal de grande instance
- M. Nicolas Monachon-Duchêne, vice-président, tribunal de grande instance
- Mme Patricia Devienne, directrice des services du greffe, tribunal d'instance

##### *Lorient*

- M. Vincent Turbeaux, président, tribunal de grande instance
- Mme Sylvette Renard, directrice des services du greffe, tribunal d'instance

##### *Lille*

- Mme Anne Régent, vice-présidente, tribunal de grande instance
- Mme Benedict Maret, directrice des services du greffe, tribunal d'instance

##### *Saint-Brieuc*

- Mme Brigitte Demé, vice-présidente, tribunal de grande instance
- M. Christophe Latil, vice-président, tribunal de grande instance
- M. Stephan Braud, directeur des services du greffe, tribunal d'instance

*Metz*

- Mme Élisabeth Blanc, première présidente, Cour d'appel
- Mme Patricia Pomonti, présidente, tribunal de grande instance
- Mme Émilie Bentz, directrice des services du greffe, tribunal d'instance

*Sarrebourg*

- Mme Marie-Cécile Henon-Mernier, juge des tutelles, tribunal d'instance

*Marseille*

- M. Jean-Michel Malatrasi, président du tribunal de grande instance
- Mme Lecoq, juge des tutelles au tribunal d'instance
- Mme Christine Zarb, juge des tutelles au tribunal d'instance
- Mme Véronique Jegou, greffière en chef au tribunal d'instance
- M. Brice Robin, procureur près le tribunal de grande instance
- Mme Catherine Alexandre, procureur adjoint
- Mme Anne Lezer, vice-procureur, chef de service du parquet civil

*Toulouse*

- M. Henri de la Rosière de Champfeu, président du tribunal de grande instance
- Mme Pascale Marfaing, juge des tutelles au tribunal d'instance
- Mme Anne Kinoo, juge des tutelles au tribunal d'instance
- Mme Catherine Brisset, juge des tutelles au tribunal d'instance

*Montpellier*

- M. Éric Maréchal, président du tribunal de grande instance
- Mme Marie-Martine Rosa, directrice des services du greffe

*Tours*

- Mme Catherine Cleva, présidente du tribunal de grande instance
- M. Marchand, vice-président du tribunal d'instance

*Agen*

- M. Pascal Prache, procureur de la République

*Reims*

- Mme Sylvie Bourgogne, présidente du tribunal de grande instance
- M. Fabrice Belargent, procureur de la République
- M. Marc Grimbert, juge des tutelles au tribunal d'instance
- Mme Marie Pageot-Levé, juge des tutelles au tribunal d'instance
- Mme Nicole Bedet, greffière en chef au tribunal d'instance

*Montauban*

- M. Dominique Lenfantin, président du tribunal de grande instance

*Nanterre*

- M. Jacques Boulard, président du tribunal de grande instance

*Colombe*

- Mme Gabrielle Laurent, vice-présidente du tribunal d’instance

*Créteil*

- M. Gilles Rosati, président du tribunal de grande instance
- Mme Jacqueline Lesbros, secrétaire générale

***Ministère des affaires sociales***

- M. Jean-Philippe Viquant, directeur général de la cohésion sociale
- Mme Isabelle Grimaut, sous-directrice de l’enfance et de la famille
- M. Daniel Anghelou, chef de bureau de la protection des personnes
- M. Danièle Senea, directrice adjointe, DRJSCS d’Île-de-France
- Mme Marie-Thérèse Ribier, inspectrice principale, DRJSCS d’Île-de-France
- M. Benoît Costa, inspecteur principale, DRJSCS d’Île-de-France
- M. Philippe Sibeud, directeur, DDCS Seine-et-Marne
- Mme Martine Le Saux, inspectrice, DDCS Seine-et-Marne
- M. Julien Kounowski, inspecteur principal, DRJCS des Hauts-de-France
- M. Bertrand Le Roy, directeur, DDCS de Haute-Garonne
- M. Romain Guegan, directeur adjoint, DDCS d’Indre-et-Loire
- M. Myriam Berg, directrice, DDCS du Lot-et-Garonne
- Mme Martine Artz, directrice, DDCS de la Marne
- Mme Emilie Lelore, inspectrice, DDCS de la Marne
- Mme Véronique Ortet, directrice, DDCS du Tarn-et-Garonne
- Mme Christine Jacquemoire, directrice, DDCS des Hauts-de-Seine
- M. Bernard Zahra, directeur, DDCS du Val-de-Marne
- Mme Clémence Porhel, inspectrice principale, DDCS du Val-de-Marne
- Mme Isabelle Buchold, inspectrice, DDCS du Val-de-Marne

***Ministère des finances***

- M. Olivier Touvenin, sous-directeur dépenses et recettes de l’État et opérateurs, direction générale des finances publiques
- M. Gérald Ambrosino, administrateur adjoint des finances publiques, DDFIP des Bouches-du-Rhône
- Mme Carole Batifoix, administratrice adjointe des finances publiques, DDFIP de Haute-Garonne
- Mme Caroline Pillin, inspectrice principale des finances publiques, DDFIP de l’Hérault
- M. Pascal Maron, inspecteur principal, DDFIP de la Marne
- M. Eric Verlaguet, inspecteur principal, DDFIP de Seine-et-Marne

***Caisse des dépôts et consignations***

- Mme Dara Lecomte, directrice du pilotage stratégique de l'établissement public
- M. Cyrille Bernardin, responsable de la mission partenariats et développement, direction des services bancaires
- M. Jean-Philippe Willer, directeur des clientèles, direction des services bancaires
- Mme Valérie Briand, responsable des consignations et des personnes protégées, direction des services bancaires

**Collectivités territoriales*****Assemblée des départements de France***

- M. Jean-Michel Rapinat, directeur délégué aux politiques sociales

**Instances professionnelles et associations*****Association nationale des juges d'instance***

- Mme Émilie Pecqueur, présidente de l'ANJI

***Conseil supérieur du notariat***

- Me Brac de la Perrière, directeur des affaires juridiques
- Me Jean-Paul Decorps, notaire, président honoraire du conseil supérieur du notariat

***Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables***

- M. Éric Ferdjallah-Cherel, directeur des études
- M. Philippe Jacquemet, président de la commission des particuliers

***Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires***

- Me Nicolas Moretton, président
- Me Ghislaine Kapandji, rapporteure

***Union nationale des associations familiales (UNAF)***

- Mme Marie-Andrée Blanc, présidente
- M. François Fondard, ancien président
- Mme Guillemette Leneveu, directrice générale

***Institut de formation de l'Union nationale des associations familiales (UNAFOR)***

- Mme Élisabeth Luisin-Pagnod, directrice

***Union départementale des associations familiales (UDAF)******Seine-et-Marne***

- Mme Marie-Madeleine Pattier, présidente
- Mme Christine de Belsunce, directrice
- Mme Joëlle Morisetti, trésorière
- Mme Virginie Hauteville, responsable de l'unité comptable
- Mme Dominique Durand, ancienne responsable du service de la protection juridique des majeurs

***Hauts-de-Seine***

- M. Jean-Dominique Callies, président du tribunal de grande instance
- Mme Emmanuelle Hochereau, directrice générale
- Mme Laurence Allanche, responsable administrative et financière
- Mme Audrey Gonnessat, responsable du service des tutelles
- Mme Estelle Lapeyre, responsable adjointe de l'antenne de Bagneux

***Val-de-Marne***

- Mme Françoise Souweine, présidente
- Mme Leila Hamdaoui, directrice générale
- Mme Chantal Demarcy, responsable de pôle
- Mme Isabelle Vial, responsable de pôle

***Marne***

- Mme Danielle Quantinet, présidente
- M. Hervé Allier, directeur général
- Mme Claudia Mathews, directrice de l'action familiale
- Mme Aline Bonetti, responsable comptable et financière
- M. Bernard Robert, directeur des services mandataires et sociaux
- M. Guy Valentin, chef de service à la PJM

***Indre-et-Loire***

- Mme Monique Fontaine, présidente
- M. Denis Bompas, directeur
- Mme Dominique Depalle, directrice adjointe
- Mme Sophie Mahoudeau-Campoyer, responsable comptable

***Bouches-du-Rhône***

- M. Christophe Magnan, président
- Mme Rébiha Meyssonier, directrice générale
- Mme Amélie Lecat, responsable des ressources humaines
- Mme Armelle Kappelhoff-Lançon, responsable financière
- M. Dahalani M'houmadi, responsable de la protection

*Hérault*

- M. Claude Rico, président
- M. Marc Pimpeterre, directeur général
- M. Philippe Carnac, chef du service comptabilité
- M. Stéphane Lecointre, chef du service de la protection juridique des majeurs

*Lot-et-Garonne*

- Mme Marie-Christine Lavergne de Cerval, présidente
- M. Vincent Guédon, directeur général
- M. Bertrand Tanguy, ancien directeur général
- Mme Béatrice Bianco, directrice adjointe, responsable des services de protection
- Mme Véronique Rodary, directrice adjointe, responsable du pôle de la petite enfance
- M. Thierry Moïny, responsable des ressources humaines et financières
- M. Jean-Luc Despeyroux, trésorier
- Mme Gaëlle Carrini, responsable juridique

*Haute-Garonne*

- M. Régis Léonard, président
- Mme Maryse de Nadai, directrice générale
- Mme Anne Lahaye, chef du service de la protection juridique des majeurs
- M. Ghyslain Massoc, chef de service adjoint

*Tarn-et-Garonne*

- Me Patrick Renaud, président
- M. Stéphane Michelin, directeur général
- M. Bernard Plainecassagne, chef de service
- M. Xavier Renier, trésorier
- M. Jean Dandurand, responsable financier et comptable
- Mme Bonnefous, responsable de projets

***Fédération nationale des associations tutélaires (FNAT)***

- M. Patrice Gauthier, président, directeur de l'ANAT
- Mme Anne-Marie David, vice-présidente, directrice générale de l'ATIAM
- M. Ange Finistrosa, secrétaire général
- M. Hadeel Chamson, délégué général

***Association nationale des délégués et personnels des services mandataires à la protection juridique des majeurs (ANDP)***

- M. Pierre Bouttier, président
- Mme Yohann Laurent, vice-présidente

***Fédération nationale des mandataires judiciaires individuels (FNMJI)***

- M. David Matile, premier vice-président
- Mme Séverine Roy, vice-présidente

***Chambre nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs***

- Mme Anne Gozard, présidente

***Association nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (ANMJPM)***

- M. Philippe Ehouarne, président

***Union nationale des associations de parents et amis de personnes handicapées mentales (UNAPEI)***

- Mme Marithé Carton, présidente de la commission protection juridique
- Mme Anne Lebas de Lacour, chargée de protection juridique
- M. Amar Maïmoun, directeur du service de soutien centralisé aux ESAT de l'APEI de Thionville

**Majeurs protégés, tuteurs et curateurs*****Tuteurs familiaux***

- M. G..., curateur renforcé d'un enfant ayant un retard mental, hébergé en foyer
- Mme D..., tutrice de sa fille de 22 ans
- M. et Mme C..., co-tuteurs depuis 2010 de leur enfant
- M. M..., tuteur de son frère retraité, trisomique, dont il a pris la tutelle au décès de sa mère
- M. C..., mère et tutrice de son fils de 32 ans handicapé mental
- M. X..., père et curateur simple de sa fille de 20 ans
- M. T..., curateur de son fils en foyer depuis plus 20 ans
- Mme B..., tutrice de son frère et de sa sœur autistes
- Mme N..., tutrice de sa fille trisomique depuis 2011
- M. C..., tuteur de sa sœur handicapée mentale depuis 4 ans, à la suite du décès de ses parents
- Mme N..., tutrice depuis 29 ans de sa sœur
- M. N..., tuteur de son frère, trisomique et handicapé moteur, à la suite du décès de ses parents
- Mme V..., tutrice de sa sœur depuis 2012 à la suite du décès de sa mère

***Délégués tutélaires***

- M. G..., délégué tuteur bénévole, 62 ans, ancien cadre dans l'informatique

***Mandataires individuels***

- Mme C..., mandataire dans le Tarn-et-Garonne
- Mme L..., mandataire dans le Tarn-et-Garonne
- M. D..., mandataire dans le Tarn-et-Garonne

***Personnes protégées***

- M. B..., 50 ans, en curatelle simple confiée à l'UDAF de Moselle
- Mme I..., 35 ans, sous tutelle confiée à l'Association tuteur de Moselle (AT57)
- Mme M..., 30 ans, sous curatelle renforcée confiée à l'Association tuteur de Moselle (AT57) depuis 2005

**Divers*****Université***

- M. Gilles Raoul-Cormeil, maître de conférences à l'université de Caen, directeur du diplôme universitaire de protection juridique des personnes vulnérables

***Institut national d'études démographiques (INED)***

- Mme Magda Tomasini, directrice
- Mme Carole Bonnet

***Institut régional du travail social d'Île-de-France***

- M. Manuel Pélissié, directeur
- Mme Fadila Chourfi

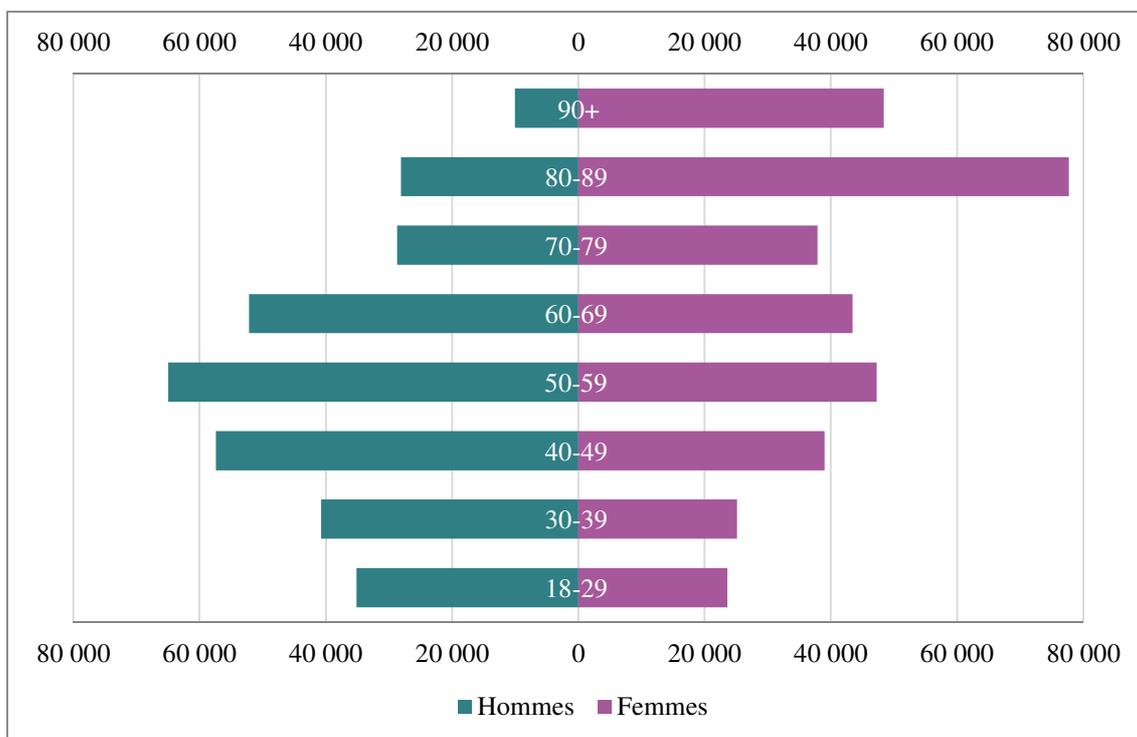
### Annexe n° 3 : statistiques relatives aux mesures de protection

**Tableau n° 1 : détail du stock de majeurs protégés au 31 décembre 2014  
par type de gestion**

Type de mesure	Nombre de mesures
<i>Sauvegardes de justice</i>	<b>1 800</b>
<i>Curatelles simples</i>	19 200
<i>Curatelles aménagées</i>	4 100
<i>Curatelles renforcées</i>	290 000
<b>Sous-total des curatelles</b>	<b>313 500</b>
<i>Tutelle allégées</i>	2 700
<i>Tutelles</i>	361 800
<b>Sous-total des tutelles</b>	<b>364 500</b>
<b>TOTAL</b>	<b>679 600</b>

Source : ministère de la justice (Répertoire général civil). Champ : France entière, y. c. Mayotte.

**Graphique n° 1 : pyramide des âges des majeurs sous protection juridique  
au 31 décembre 2014**



Source : ministère de la justice (Répertoire général civil). Champ : France entière, y. c. Mayotte.

**Tableau n° 2 : demandes et ouvertures de mesures de tutelle et de curatelle**

<i>Année</i>	<b>Demandes d'ouverture de mesures nouvelles</b>	<b>Demandes de renouvellement, conversion, modification</b>	<b>Total des demandes présentées</b>	<b>Ouvertures de mesures nouvelles</b>	<b>Mesures renouvelées ou converties</b>	<b>Total des ouvertures, renouvellements et conversions</b>
2009	61 901	61 629	<b>123 530</b>	57 694	55 092	<b>112 786</b>
2010	74 758	81 475	<b>156 233</b>	56 437	75 763	<b>132 200</b>
2011	79 969	91 086	<b>171 055</b>	61 264	85 903	<b>147 167</b>
2012	84 094	96 997	<b>181 091</b>	65 861	91 915	<b>157 776</b>
2013	89 428	167 929	<b>257 357</b>	68 999	159 421	<b>228 420</b>
2014	93 528	55 592	<b>149 120</b>	74 378	51 891	<b>126 269</b>
2015(p)	96 353	66 461	<b>162 814</b>	75 159	62 376	<b>137 535</b>

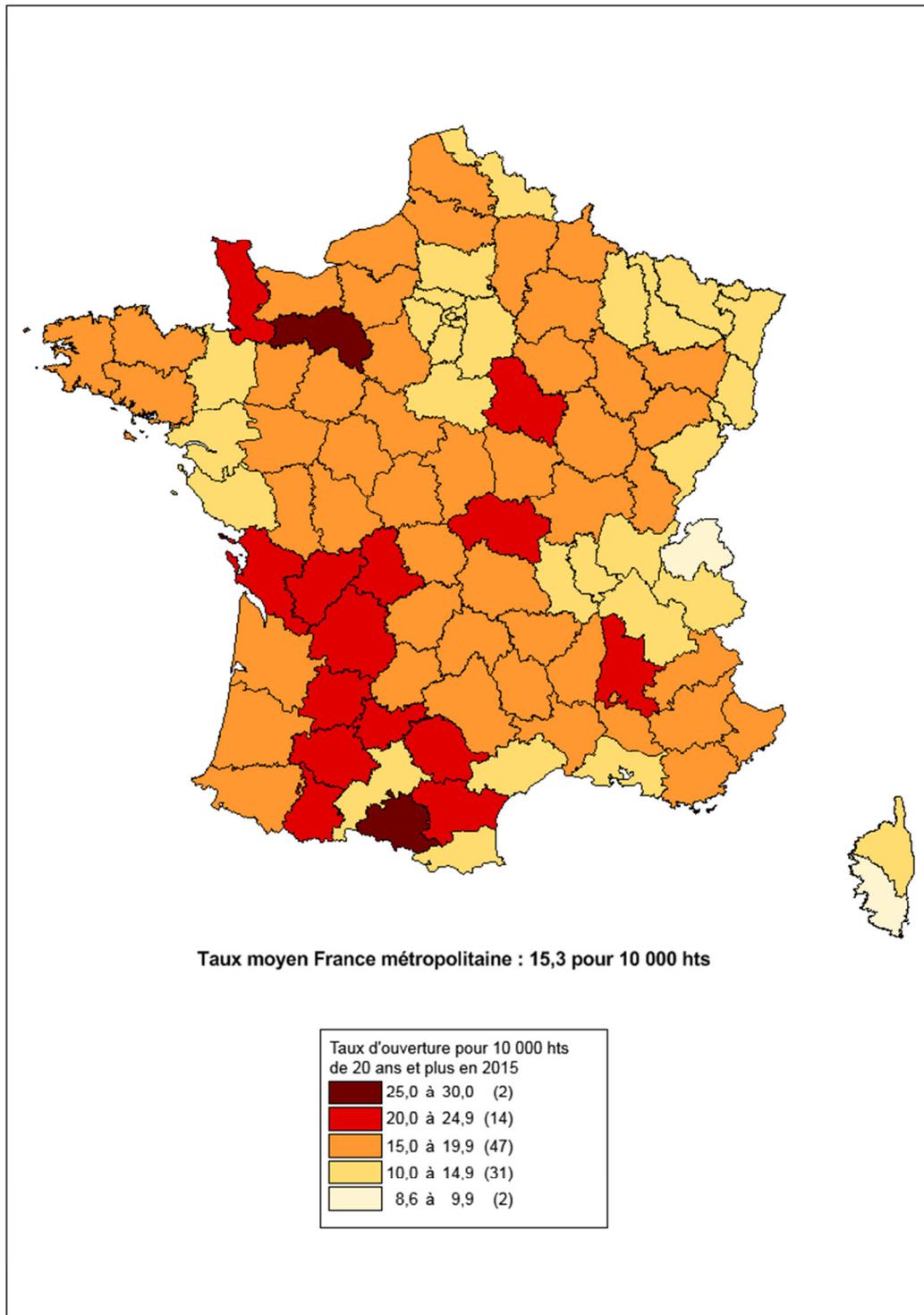
Source : ministère de la justice (Répertoire général civil). Champ : France entière, y. c. Mayotte.

**Tableau n° 3 : décisions sur les demandes relatives à des mesures existantes**

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015(p)</b>
<b>Décisions statuant sur les demandes</b>	<b>61 629</b>	<b>81 475</b>	<b>91 086</b>	<b>96 997</b>	<b>167 929</b>	<b>55 592</b>	<b>66 461</b>
<b>Total des mesures renouvelées</b>	<b>55 092</b>	<b>75 763</b>	<b>85 903</b>	<b>91 915</b>	<b>159 421</b>	<b>51 891</b>	<b>62 376</b>
<i>Renouvellement de tutelle</i>	25 575	36 414	40 331	41 711	71 271	18 041	21 866
<i>Renouvellement de curatelle</i>	22 985	31 172	36 020	39 554	72 193	27 062	32 606
<i>Conversion de curatelle en tutelle</i>	4 907	6 247	7 580	8 638	13 046	5 997	6 910
<i>Conversion de tutelle en curatelle</i>	<b>1 625</b>	<b>1 930</b>	<b>1 972</b>	<b>2 012</b>	<b>2 911</b>	791	994
<b>Total des mainlevées</b>	<b>6 537</b>	<b>5 712</b>	<b>5 183</b>	<b>5 082</b>	<b>8 508</b>	<b>3 701</b>	<b>4 085</b>
<i>Mainlevée de tutelle</i>	532	376	352	358	784	269	265
<i>Mainlevée de curatelle</i>	6 005	5 336	4 831	4 724	7 724	3 432	3 820

Source : ministère de la justice (Répertoire général civil). Champ : France entière, y. c. Mayotte.

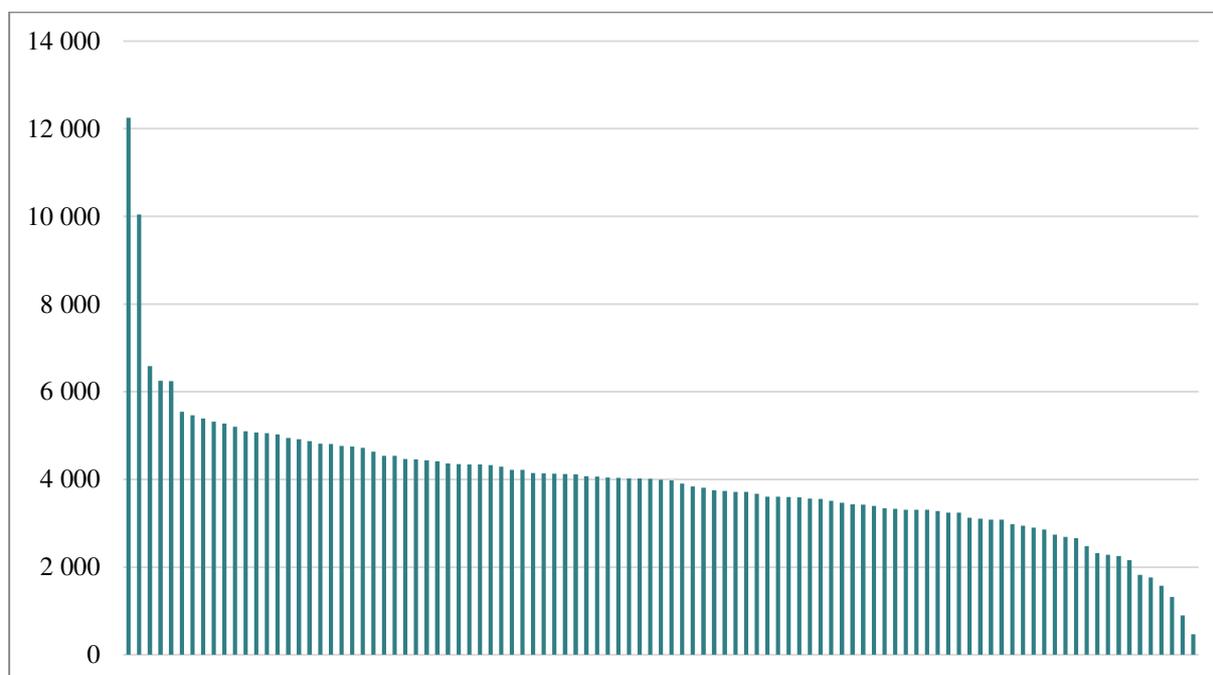
## Annexe n° 4 : répartition géographique des ouvertures de mesures en 2015



Source : ministère de la justice (Répertoire général civil).

## Annexe n° 5 : répartition géographique des moyens alloués aux tribunaux d'instance en matière tutélaire

Graphique n° 1 : dispersion de la charge des juges de tutelle par département en 2015 <sup>a</sup>



Département	Ratio de charge
Lozère	12 250
Haute-Saône	10 045
Orne	6 587
Landes	6 248
Ariège	6 240
Loiret	5 540
Marne	5 460
Ain	5 387
Aude	5 314
Haute-Loire	5 275
Yvelines	5 203
Cantal	5 100
Ardennes	5 070
Cher	5 054
Morbihan	5 024
Nièvre	4 945

Département	Ratio de charge
Lot-et-Garonne	3 980
Aveyron	3 903
Indre-et-Loire	3 840
Vendée	3 809
Gers	3 751
Isère	3 736
Indre	3 717
Seine-et-Marne	3 716
Charente	3 672
Val-d'Oise	3 609
Allier	3 607
Vosges	3 598
Haute-Savoie	3 593
Maine-et-Loire	3 561
Hautes-Pyrénées	3 552
Moselle	3 510

Département	Ratio de charge
Gironde	4 919
Drôme	4 873
Manche	4 817
Pyrénées-Atlantiques	4 811
Eure-et-Loir	4 766
Ille-et-Vilaine	4 751
Aisne	4 720
Calvados	4 634
Deux-Sèvres	4 535
Puy-de-Dôme	4 535
Dordogne	4 463
Haute-Vienne	4 460
Mayenne	4 435
Charente-Maritime	4 417
Loire	4 362
Ardèche	4 351
Eure	4 343
Meurthe-et-Moselle	4 342
Pyrénées-Orientales	4 327
Haut-Rhin	4 291
Gard	4 221
Territoire de Belfort	4 220
Côte-d'Or	4 146
Pas-de-Calais	4 134
Loir-et-Cher	4 127
Vaucluse	4 125
Vienne	4 118
Seine-Maritime	4 072
Bas-Rhin	4 062
Yonne	4 040
Var	4 035
Lot	4 020
Tarn-et-Garonne	4 019
Tarn	4 012
Haute-Garonne	3 994

Département	Ratio de charge
Seine-Saint-Denis	3 468
Alpes-Maritimes	3 429
Savoie	3 425
Côtes-d'Armor	3 393
Oise	3 342
Nord	3 326
Haute-Marne	3 310
Hérault	3 308
Aube	3 304
Essonne	3 276
Doubs	3 241
Somme	3 239
Jura	3 127
Hauts-de-Seine	3 101
Corse du Sud	3 083
Saône-et-Loire	3 081
Bouches-du-Rhône	2 983
Finistère	2 940
Creuse	2 898
Rhône	2 858
Meuse	2 738
Loire-Atlantique	2 687
Alpes-de-Haute-Provence	2 658
Haute-Corse	2 476
Corrèze	2 319
Sarthe	2 281
La Réunion	2 254
Val-de-Marne	2 158
Hautes-Alpes	1 821
Martinique	1 763
Paris	1 575
Guadeloupe	1 320
Mayotte	900
Saint-Martin	465
Guyane	n.d.

<sup>a</sup> Sur la base du ratio de charges calculé comme suit : ordonnances émises et affaires traitées rapportées aux ETPT de juges d'instance affectés aux tutelles.

Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de la justice (DSJ).

## Annexe n° 6 : calcul de la rémunération des mandataires individuels

**Tableau n° 1 : coût maximal**  
*Curatelle renforcée aux biens et à la personne dans les trois premiers mois*

Paramètres	Tarif de référence	Taux pour la curatelle renforcée	Taux pour protection biens et personne	Taux lorsque la personne est à domicile	Dans les trois mois suivant l'ouverture de la mesure	Ressources supérieures à 5 fois le SMIC	Tarif mensuel
	$TR$	$a$	$a'$	$b$	$c$	$d$	$T = TR \times a \times a' \times b \times c \times d$
Valeur	<b>142,95 €</b>	1,00	1,00	1,00	1,15	3,10	<b>509,62 €</b>

**Tableau n° 2 : coût minimal**  
*Curatelle simple aux biens après trois mois*

Paramètres	Tarif de référence	Taux pour la curatelle simple	Taux pour la protection des biens seulement	Taux lorsque la personne est en établissement	Après les trois mois suivant l'ouverture de la mesure	Ressources inférieures ou égales au SMIC	Tarif mensuel
	$TR$	$a$	$a'$	$b$	$c$	$d$	$T = TR \times a \times a' \times b \times c \times d$
Valeur	<b>142,95 €</b>	0,50	0,90	0,80	1,00	1,00	<b>51,46 €</b>

Source : DGCS 2016, art. R. 472-8 du code de l'action sociale et des familles, et arrêté du 6 janvier 2012 relatif à la rémunération des personnes physiques exerçant l'activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs à titre individuel, modifié.