

**MINISTERE DE  
L'ECONOMIE, DES  
FINANCES ET DE  
L'INDUSTRIE**

**Inspection générale  
des Finances**

N° 98-M-011-02

**MINISTERE DE LA  
JUSTICE**

**Inspection générale des  
Services Judiciaires**

N° 7-98

**MINISTRE DE L'EMPLOI  
ET DE LA SOLIDARITE**

**Inspection générale des  
Affaires Sociales**

N° SOAEQ 9800033

**RAPPORT SUR**

**SUR LE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF DE**

**PROTECTION DES MAJEURS**

Etabli par :

**Jean-Baptiste de FOUCAULD**  
Inspecteur générale des finances

**Alexandre Joly**  
Inspecteur des finances

**Pierre LAVIGNE**  
Inspecteur des services judiciaires

**Blandine FROMENT**  
Inspecteur des services judiciaires

**Bernard SELTENSPERGER**  
Inspecteur des services judiciaires

**Michel TREMOIS**  
Inspecteur général des Affaires  
Sociales

**Brigitte GRESY**  
Inspecteur des affaires sociales

**Pierre TROUILLET**  
Inspecteur des affaires sociales

- JUILLET 1998 -

## **SOMMAIRE**

<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b><u>PREMIERE PARTIE : LE CONSTAT</u></b>	<b>7</b>
<b>I. LA PROTECTION DES MAJEURS COUTE DE PLUS EN PLUS CHER A LA COLLECTIVITE</b>	<b>8</b>
<b>A - L'effet volume : la population protégée ne cesse de croître</b>	<b>8</b>
1. L'explosion des mesures	8
2. L'augmentation continue de la part des tutelles et curatelles d'Etat	9
3. Plus d'un Français majeur sur cent est aujourd'hui placé sous un régime de protection 10	
<b>B - La dérive du coût des mesures</b>	<b>11</b>
1. Les modalités de revalorisation du financement des tutelles et curatelles d'Etat amplifient la dérive du coût du dispositif	12
2. Le coût total et le coût moyen des tutelles aux prestations sociales adultes progressent fortement	14
<b>C - Un coût global évalué entre 1,2 et 1,5 MdsF en 1997</b>	<b>15</b>
1. Typologie des coûts	15
2. Un coût global identifié de l'ordre de 1,15 MdsF	16
<b>II. LE DISPOSITIF DE PROTECTION DES MAJEURS DERIVE PAR RAPPORT A SON CADRE JURIDIQUE INITIAL</b>	<b>18</b>
<b>A - Un cadre juridique et institutionnel complexe et peu cohérent</b>	<b>18</b>
1. La diversité des objectifs et des régimes juridiques	18
2. Trois intervenants mal coordonnés	24
3. Les modes de financement actuels sont inégalitaires et incohérents	27
<b>B - Le fonctionnement quotidien du dispositif l'éloigne de son épure</b>	<b>31</b>
1. L'érosion des principes fondateurs	31
2. Une justice sans unité	33
<b>C - Le paysage de la tutelle a connu de profondes transformations</b>	<b>36</b>
1. L'évolution du profil des majeurs protégés	36
2. La transformation de l'environnement économique et social	38
<b>III. DES DYSFONCTIONNEMENTS INTERVIENNENT TOUT AU LONG DE LA MISE EN OEUVRE DES MESURES</b>	<b>41</b>
<b>A - L'absence de mécanismes régulateurs interdit la maîtrise des flux</b>	<b>41</b>
1. Des procédures généralement ouvertes d'office, sous la pression de signalements multiples et mal filtrés	41
2. Des décisions prononcées à l'issue d'une instruction sommaire par un juge isolé, surchargé et sous influence	43
<b>B - La mise en oeuvre des mesures n'est pas véritablement contrôlée</b>	<b>48</b>
1. Un défaut de contrôle généralisé	48
2. Des pratiques répréhensibles	52
<b>C - L'absence d'évaluation de la qualité des prestations fournies par les gestionnaires favorise des pratiques hétérogènes</b>	<b>55</b>
1. Des pratiques disparates	56
2. L'homogénéité du profil des délégués à la tutelle masque d'importantes difficultés de recrutement et d'adaptation des compétences	58
3. Une absence générale d'évaluation et de réflexion sur des normes de qualité	60
<b><u>Conclusion de la première partie</u></b>	<b>61</b>

<b><u>DEUXIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS</u></b>	<b>62</b>
<b>I. UN DISPOSITIF PLUS COHERENT ET PLUS LISIBLE</b>	<b>64</b>
<b>A - Aménager les critères d’attribution des mesures</b>	<b>64</b>
1. Elargir la définition du cercle familial	64
2. Revoir les critères de la vacance	64
3. Inverser le critère patrimonial actuellement en vigueur	65
<b>B - Définir un jeu cohérent de mesures et mieux préciser les rôles de chacun</b>	<b>65</b>
1. Une seule loi, définissant un jeu de mesures adaptées à la variété des situations, et un prescripteur unique	65
2. Préciser le rôle des différents gestionnaires	67
<b>C - Refondre les mécanismes de financement</b>	<b>68</b>
1. Une mesure unique payée 820 francs par mois pour les mesures d’Etat et de gestion sociale	69
2. Réviser les mécanismes d’indexation	70
3. Harmoniser le financement de la gérance de tutelle	71
4. Réfléchir aux moyens permettant d’unifier la gestion du dispositif	71
<b>II. UN DISPOSITIF MIEUX REGULE</b>	<b>72</b>
<b>A - Responsabiliser et coordonner les acteurs</b>	<b>72</b>
1. Des acteurs plus responsables	72
2. Des acteurs mieux coordonnés	72
<b>B - Mieux réguler les flux d’entrée et introduire de nouvelles exigences dans la procédure</b>	<b>74</b>
1. Une régulation plus stricte des flux d’entrée	74
2. Des procédures d’instruction mieux formalisées	76
<b>III. UN DISPOSITIF MIEUX CONTROLE</b>	<b>77</b>
<b>A - Réorganiser les procédures de contrôle</b>	<b>77</b>
1. Instauration d’une obligation de dépôt des excédents courants à la Caisse des dépôts et consignations	77
2. Mise en place obligatoire d’un compte de répartition qui assure la rémunération des sommes placées au seul bénéfice des majeurs	77
3. Approfondir le contrôle des comptes	77
<b>B - Renforcer les exigences de qualité</b>	<b>78</b>
1. Réglementer l’accès aux métiers liés à la protection des majeurs	78
2. Introduire des normes de qualité	79
3. Informer et soutenir les tuteurs familiaux	80
<b><u>CONCLUSION</u></b>	<b>81</b>

## INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 5 février 1998, le Garde des Sceaux, ministre de la justice et les ministres de l'emploi et de la solidarité, de l'économie, des finances et de l'industrie, ainsi que le secrétaire d'Etat au budget, ont demandé qu'une mission d'enquête engage une réflexion d'ensemble sur les mesures de protection des incapables majeurs. La responsabilité de diligenter cette enquête a été confiée aux inspections générales des services judiciaires, des finances et des affaires sociales.

Plusieurs préoccupations se sont rejointes à cette occasion.

Une préoccupation judiciaire, tout d'abord, car l'inflation des mesures de protection des majeurs est le reflet de phénomènes de fond auxquels aucune réponse juridique nouvelle n'a été apportée depuis le vote de la loi fondatrice de 1968. Une abondante littérature a analysé les causes d'une croissance apparemment irrésistible des mesures. Vieillesse de la population, effets induits de la politique de sectorisation psychiatrique, multiplication des formes d'exclusion entraînant toujours plus d'individus dans la marginalité, érosion des solidarités familiales : tous ces facteurs, plus ou moins imbriqués, constituent l'environnement quotidien des juges des tutelles. Ceux-ci sont investis de lourdes responsabilités, tant au plan social qu'au plan juridique, puisque les mesures de protection sont aussi, à des degrés divers, des mesures restrictives de liberté. Le placement sous tutelle ou sous curatelle d'un individu est en effet une décision grave. Il s'accompagne d'une incapacité de gérer librement son patrimoine et, dans le cas de la tutelle, de la perte du droit de vote.

Environ 500 000 personnes, soit plus de 1% de la population majeure, se trouvent aujourd'hui sous un régime de protection juridique. Ces proportions n'auraient pas d'équivalent en Europe.

C'est dans cette perspective, qu'il était tout d'abord demandé à la mission d'analyser l'application des textes relatifs à la protection des personnes et des biens, ainsi que le respect des principes de nécessité et de subsidiarité, pierres d'angle du dispositif légal.

Préoccupation financière, ensuite, car au sein de cette masse croissante de mesures, celles mises à la charge de l'Etat enregistrent, et de loin, la croissance la plus vive. Ce phénomène contredit la priorité familiale affichée par la loi de 1968. Telle est naturellement la seconde source d'interrogations : la croissance de cette dépense est-elle justifiée et les mécanismes de financement actuels sont-ils satisfaisants ?

Préoccupation sociale, enfin, qui a conduit la mission à élargir son analyse à un autre mécanisme de tutelle, complémentaire des mesures civiles : la tutelle aux prestations sociales adultes.

La mission s'est efforcée de répondre à ces questions et de suggérer aux ministres, sur le fondement des constats formulés à l'issue de trois mois d'investigations, des pistes de réforme.

Sans doute est-il à cet égard nécessaire de préciser la méthode suivie pour la réalisation de cette enquête. Les constats procèdent avant tout d'une étude de la « matière vivante » du dispositif : dossiers individuels examinés dans les cabinets de juges des tutelles installés dans la région parisienne comme en province, entretiens avec les parquets, visite de nombreuses associations tutélaires<sup>1</sup> et analyse de leurs comptes, visite des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, auditions des spécialistes de la protection des majeurs et des représentants des principales structures nationales<sup>2</sup>.

En définitive, les propositions sont inspirées par le souci de concilier trois principes : la protection des droits et libertés des majeurs, l'adaptation du cadre juridique à un environnement social très différent de celui qui l'a vu naître il y a trente ans, - et enfin la nécessité de mieux réguler le dispositif - notamment sur le plan financier.

Ces objectifs ont pour ambition le recentrage d'une politique publique en équilibre précaire, aujourd'hui « hors de la cible » par de nombreux aspects, et qui ne satisfait ni les protagonistes qui la mettent en œuvre au quotidien, ni les intérêts des majeurs protégés. Tel est le sens du constat établi en première partie (I).

Les propositions formulées en seconde partie présentent, par symétrie, les mesures jugées souhaitables pour améliorer la cohérence et l'efficacité du dispositif (II).

---

<sup>1</sup> La mission n'a en revanche pas examiné en détail la situation des majeurs hébergés en établissement. Des investigations supplémentaires seraient sans doute nécessaires sur ce point précis.

<sup>2</sup> La liste des sites visités et des personnes auditionnées figure en annexe I.

**PREMIERE PARTIE**

**LE CONSTAT**

Les constats rassemblés dans cette première partie décrivent le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs issu des lois de 1966 (pour la TPSA) et de 1968 (pour les mesures civiles). L'impression d'ensemble qui s'en dégage, à l'issue de trois mois d'investigations, est plutôt négative :

- (I) ;
  - la protection des majeurs coûte en effet de plus en plus cher à la collectivité
  - le dispositif dérive par rapport à son cadre juridique initial (II) ;
  - enfin, les dysfonctionnements s'accroissent aux différentes phases de la mise en oeuvre des mesures (III).

## **I. LA PROTECTION DES MAJEURS COÛTE DE PLUS EN PLUS CHER A LA COLLECTIVITE**

Plusieurs éléments se conjuguent pour engendrer une charge de plus en plus lourde pour la collectivité, c'est à dire l'Etat ou les organismes de sécurité sociale. A l'effet « volume » que représentent des mesures toujours plus abondantes, et au sein desquelles la part des mesures mises à la charge de l'Etat ou des organismes de protection sociale ne cesse de croître (A), s'ajoute un effet « prix » reflétant la hausse du coût moyen des mesures de protection (B). Compte tenu des autres coûts de gestion qui peuvent lui être rattachés, le coût global de la protection des majeurs pour la collectivité peut ainsi être estimé entre 1,2 et 1,5 MdsF en 1997 (C).

### **A - L'effet volume : la population protégée ne cesse de croître**

#### *1. L'explosion des mesures*

Alimenté par des demandes d'ouverture de régimes de protection de plus en plus nombreuses, le nombre de décisions rendues a fortement augmenté depuis 1990.

	<b>1 990</b>	<b>1 996</b>	<b>Variation 96/90 en %</b>
<b>Nombre total de demandes d'ouverture d'une mesure de protection</b>	<b>51 343</b>	<b>75 532</b>	<b>47,1%</b>
Placement sous tutelle	22 947	26 410	15,1%
Placements sous curatelle	11 650	23 531	102,0%
<b>Nombre total de jugements rendus</b>	<b>34 597</b>	<b>49 941</b>	<b>44,4%</b>

*Source : répertoire général civil (Ministère de la Justice)*

Le nombre de jugements rendus s'est accru de plus de 44% en six ans. Les demandes d'ouverture de mesures de protection ont suivi une évolution parallèle. Les juges des tutelles ont dû - et ont su - faire face à cette croissance : les délais moyens de jugement communiqués à la mission par la sous direction de la statistique, des études et de documentation du Ministère de la justice ne sont pas excessifs. Ils ont été estimés à environ cinq mois et demi en 1996.

Dans le cadre d'une activité globalement en baisse des tribunaux d'instance, les mesures de protection sont le seul domaine d'activité qui progresse.

Cette explosion des mesures est toutefois alimentée par deux sources d'inégale importance. En effet, alors que les mesures de tutelle connaissent une croissance contenue, de l'ordre de 15% sur la période, les curatelles font plus que

doubler. La totalité de cette augmentation est imputable aux placements sous curatelle aggravée (article 512 du code civil).

	1990		1996	
	Nombre	En % du total	Nombre	En % du total
<b>Placement sous tutelle</b>	<b>22 947</b>	<b>66,3%</b>	<b>26 410</b>	<b>52,9%</b>
Tutelle	22 469	64,9%	26 113	52,3%
Tutelle allégée	478	1,4%	297	0,6%
<b>Placement sous curatelle</b>	<b>11 651</b>	<b>33,7%</b>	<b>23 531</b>	<b>47,1%</b>
Curatelle aggravée	9 305	26,9%	20 121	40,3%
Curatelle simple	2 029	5,9%	2 872	5,8%
Curatelle allégée	317	0,9%	538	1,1%
<b>Nombre total de jugements rendus</b>	<b>34 598</b>	<b>100,0%</b>	<b>49 941</b>	<b>100,0%</b>

Source : répertoire général civil (Ministère de la Justice)

Au total, les flux de décisions se rééquilibrent selon un double mouvement :  
 - une forte augmentation de la part des curatelles ;  
 - au sein des curatelles, un très net accroissement des curatelles aggravées.

## 2. L'augmentation continue de la part des tutelles et curatelles d'Etat

Un autre clivage sépare les mesures familiales (tutelle avec administration légale, conseil de famille, curatelle assurée par un membre de la famille) des mesures déferées à des tiers, qui peuvent être soit des gérants de tutelle, soit des tuteurs ou curateurs d'Etat. Cette dernière ligne de partage ne se confond pas exactement avec la répartition des mesures entre les gérants libéraux et les gérants associatifs. Si, dans les faits, les mesures déferées à l'Etat sont le plus souvent exercées par des associations, il est également fréquent que ces mêmes associations se voient confier des mesures de gérance.

Le tableau suivant décrit l'évolution des parts respectives des mesures familiales et des mesures confiées à des tiers.

	1990		1996	
	Nombre	En % du total	Nombre	En % du total
<b>Mesures confiées à la famille</b>	<b>20 134</b>	<b>58,2%</b>	<b>29 270</b>	<b>58,6%</b>
Conseil de famille	572	1,7%	447	0,9%
Administration légale	10 479	30,3%	12 478	25,0%
Curatelle familiale <sup>3</sup>	9 083	26,3%	16 345	32,7%
<b>Mesures confiées à des tiers</b>	<b>14 463</b>	<b>41,8%</b>	<b>20 671</b>	<b>41,4%</b>
Tutelle en gérance	9 177	26,5%	9 049	18,1%
Tutelle d'Etat	2 719	7,9%	4 436	8,9%
Curatelle d'Etat	2 567	7,4%	7 186	14,4%
<b>Nombre total de jugements rendus</b>	<b>34 597</b>	<b>100,0%</b>	<b>49 941</b>	<b>100,0%</b>

Source : répertoire général civil (Ministère de la Justice)

Deux enseignements s'en dégagent :

- tout d'abord, les familles continuent de prendre en charge la majorité des mesures. La proportion de mesures qu'elles assument en effet est très stable, en dépit du fort accroissement du flux. Cette stabilité relative du pôle familial repose entièrement sur la curatelle ;

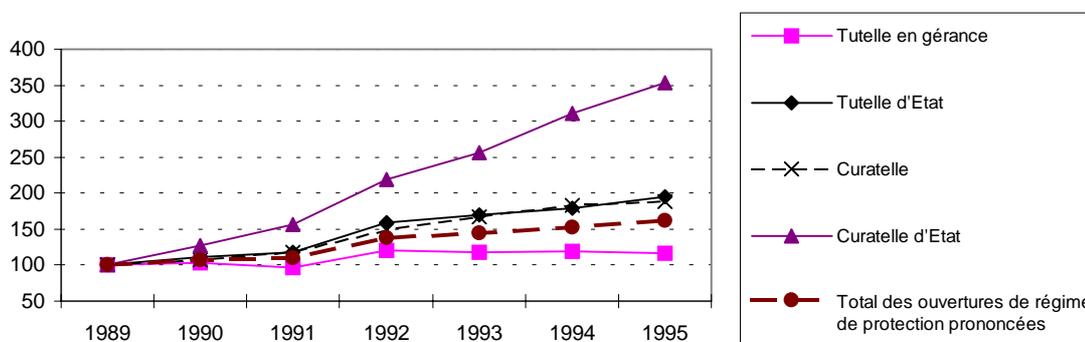
<sup>3</sup> La curatelle familiale inclut la gérance de curatelle, ce qui majore légèrement le taux de mesures confiées à la famille.

- de grands changements sont en revanche intervenus au sein des mesures confiées à des tiers. Entre 1990 et 1996, la part des mesures d'Etat dans le total des jugements rendus est passée de 15,3 à 23,3%. Par voie de conséquence, alors que les mesures confiées aux tiers se répartissaient, en 1990, à hauteur de 63,5% pour les gérances de tutelles et de 36,5% pour les mesures d'Etat, les proportions respectives sont désormais de 43,8% et de 56,6%.

Entre 1990 et 1996, le nombre de jugements rendus dans l'année s'est accru de plus de 15 000 unités : plus de 88% de cet accroissement ont été absorbés par les curatelles familiales (47%) et les mesures d'Etat (41%).

C'est le sens du graphique suivant, qui montre que ce sont bien les curatelles - surtout d'Etat - et les tutelles d'Etat qui « tirent vers le haut » la croissance des mesures.

**Evolution du nombre de décisions rendues selon la nature du régime de protection (base 100 en 1989)**



Source : répertoire général civil (Ministère de la Justice)

Au total, la dynamique actuelle se résume en deux traits fondamentaux. La progression des mesures est essentiellement imputable aux curatelles renforcées. En parallèle, la gérance recule au profit des mesures d'Etat, essentiellement prises en charge par le secteur associatif : la poussée de celui-ci constitue une modification substantielle du paysage de la protection des majeurs.

### **3. Plus d'un Français majeur sur cent est aujourd'hui placé sous un régime de protection**

En l'absence d'un dispositif de mesure d'une fiabilité incontestable, il faut s'en remettre aux résultats de l'inventaire de tous les dossiers en cours de gestion au 31 décembre 1996 réalisé à l'initiative de la Chancellerie dans les cabinets des juges de tutelle. Celui-ci conduit à estimer le stock de mesures civiles à environ 500 000 dossiers. Compte tenu des incertitudes de ce comptage, reconnues par les juges des tutelles rencontrés par la mission, et de la sous-estimation chronique des sorties, une fourchette de 475 à 500 000 dossiers s'approche sans doute le plus de la vérité. En y ajoutant les majeurs placés exclusivement sous un régime de tutelle aux prestations sociales adultes, la fourchette peut être élargie à 500-530 000 dossiers.

Plus d'un Français majeur sur cent relève donc aujourd'hui d'un régime de protection.

La répartition du stock entre les différentes mesures est elle-même sujette à caution. Le répertoire général de la justice permet essentiellement la saisie des flux d'entrée : il est moins fiable en ce qui concerne les flux de sortie. Dans ces conditions, la mission a demandé à la caisse nationale d'allocations familiales de dénombrer l'ensemble des mesures de protection en stock dont elle a connaissance : tutelles aux prestations sociales adultes, tutelles et curatelles d'Etat. Les données sont regroupées dans le tableau suivant. Compte tenu des incertitudes liées aux doublons, c'est à dire le cumul d'une mesure de tutelle aux prestations sociales et d'une mesure de protection civile, elles doivent être interprétées avec précaution.

	1994	1995	1996	1997	Variation 97/94 en %
TPSA simples	22 329	22 551	22 916	24 232	9%
Tutelles et curatelles d'Etat simples	55 589	63 253	72 352	84 734	52%
Doublons TPSA-TE/CE	3 469	7 963	11 177	15 419	344%
<b>Nombre total de mesures</b>	<b>81 387</b>	<b>93 767</b>	<b>106 445</b>	<b>124 385</b>	<b>53%</b>

Source : CNAF, 1998

Une double tendance se dessine ainsi : d'une part, la montée en puissance des tutelles et curatelles d'Etat, et d'autre part l'émergence d'une logique financière, mise en lumière par la très forte progression des doublons. Il faut rappeler, à cet égard, qu'en cas de double mesure, aucun cumul des financements n'est possible, et que seule la subvention pour la tutelle aux prestations sociales adultes, plus avantageuse pour les associations, est versée. Les effets pervers de ce mécanisme sont analysés plus loin.

## **B - La dérive du coût des mesures**

Lorsque la tutelle est exercée par la famille ou en gérance, le coût de la mesure de protection est nul pour l'Etat ou les organismes de sécurité sociale. Ce n'est que lorsque la mesure est déferée à l'Etat ou qu'une mesure de tutelle aux prestations sociales est prononcée qu'elle est financièrement prise en charge par la collectivité. Les mécanismes de financement propres à chaque catégorie de mesures sont présentés en détail ci-après.

A ce stade, il convient de noter :

- que les mesures d'Etat sont rémunérées forfaitairement, par référence à un prix plafond défini au plan national, et que les majeurs protégés contribuent à leur financement en fonction de leurs capacités contributives ;

- que les tutelles aux prestations sociales sont censées couvrir forfaitairement les charges des associations tutélaires, leur coût étant en revanche totalement pris en charge par les organismes de sécurité sociale, sans prélèvement sur les ressources du majeur.

### ***1. Les modalités de revalorisation du financement des tutelles et curatelles d'Etat amplifient la dérive du coût du dispositif***

#### *a) Evolution des coûts budgétaires*

Le tableau suivant retrace les évolutions des crédits inscrits en loi de finances initiale et des dépenses réelles constatées sur le chapitre 46-23-60 du budget du ministère de l'emploi et de la solidarité pour les exercices 1992 à 1997. Ces crédits ont un caractère limitatif.

Evolution des dépenses du chapitre 46-23-60 du budget du ministère de l'emploi et de la solidarité							
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Crédits inscrits en LFI	212,7	239,7	275,7	317	370	435,5	515
Dépenses de l'exercice	192,1	233,4	288,6	340,6	404,2	457,3	
Ecart crédits initiaux - dépenses (MF)	20,61	6,27	-12,92	-23,6	-34,16	-21,79	
Variation n/n-1 des dépenses		21,52%	23,64%	18,01%	18,66%	13,15%	

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité

La croissance des dépenses en francs courants est de l'ordre de 15,5 % par an en moyenne depuis 1992. Les crédits prévus par la loi de finances initiale pour 1998 anticipent une nouvelle hausse, puisqu'ils augmentent de 18,25% par rapport aux crédits de la loi de finances initiale de l'année précédente.

Ordonnateurs secondaires de la dépense, les DDASS ne peuvent maîtriser cet effet volume, dans la mesure où le prescripteur indépendant (le juge), n'est pas le payeur (la DDASS).

*b) L'effet prix : les mécanismes de revalorisation*

Les revalorisations successives du prix plafond national des tutelles et curatelles d'Etat sont présentées dans le tableau suivant.

En francs courants	1994	1995	1996	1997			1998	Variation totale 98/94 en %
	1er janvier	1er janvier	1er janvier	1er janvier	1er juin	1er août	1er janvier	
<b>UDAF</b>	<b>633</b>	<b>656</b>	<b>668</b>	<b>684</b>	<b>684</b>	<b>689,5</b>	<b>705,5</b>	<b>11,45%</b>
Variation n/n-1		3,63%	1,83%	2,40%	0,00%	0,80%	2,32%	
<b>Autres associations</b>	<b>617</b>	<b>640,0</b>	<b>652</b>	<b>658,5</b>	<b>663</b>	<b>663</b>	<b>669</b>	<b>8,43%</b>
Variation n/n-1		3,73%	1,87%	1,00%	0,68%	0,00%	0,90%	
UDAF/Autres associations	1,03	1,02	1,02	1,04	1,03	1,04	1,05	

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité

Les associations ont bénéficié d'une revalorisation différenciée des prix plafond. Trois points d'augmentation séparent les unions départementales des associations familiales (+11,45%) des autres associations (+8,43%) sur la période s'étendant du 1<sup>er</sup> janvier 1994 au 1<sup>er</sup> janvier 1998. Il s'agit d'une conséquence directe du rattachement du personnel des diverses associations tutélaires à des conventions collectives différentes.

Le tableau suivant indique la répartition du personnel des organismes tutélaires et souligne la prééminence des conventions collectives de l'union nationale des associations familiales d'une part et de celle de 1966 d'autre part.

Type de statut	% pour les services de TPS	% pour les services de TMP	% Total
Fonction publique	0,5	5,5	3,0
Convention collective sécurité sociale	9,3	2,8	6,1
Convention collective de 1966	34,2	29,9	32,1
Convention collective de l'UNAF	44,6	38,7	41,7
Autres conventions collectives et accords	9,3	12,0	10,7
Ni convention, ni accord	2,1	11,1	6,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : enquête DAS-INSERM U357-97

Or les disparités entre la convention de 1966 et celle de l'UNAF sont grandes. L'une et l'autre sont par ailleurs éloignées de la convention du 31 octobre 1951, dont relèvent les gérants de tutelle en établissement.

L'article 18 de la convention de l'UNAF fait explicitement référence à l'accord UCANSS dont relèvent les personnels des organismes de sécurité sociale. Les personnels de l'UNAF ont ainsi bénéficié en 1993 de la refonte de la grille indiciaire de cet accord. Cette opération s'est mécaniquement accompagnée, par le biais d'une reclassification des emplois, d'une revalorisation des salaires versés à l'ensemble du personnel des UDAF, notamment pour ceux qui avaient atteint les plafonds d'ancienneté et d'avancement alors en vigueur. Un mécanisme de degrés fondé sur l'évaluation des compétences a au surplus été instauré, qui permet à tout salarié de bénéficier au moins d'un degré supplémentaire (soit cinq points d'indice<sup>4</sup>) tous les cinq ans.

Une note de l'UNAF en date du 24 juin 1993 montre ainsi que le GVT<sup>5</sup> (glissement vieillesse technicité) solde, apprécié selon les critères des échelons d'ancienneté, des échelons au choix et des degrés, pourrait osciller entre 2,45% pour une UDAF appliquant une politique salariale restrictive, et 3,8% dans une UDAF qui choisirait d'accorder les échelons au choix et accorderait un degré à un cinquième de son effectif chaque année. C'est la raison pour laquelle le directeur de l'action sociale fixe chaque année le taux de revalorisation du point et le GVT retenu, en interdisant l'avancement au choix. Le GVT solde retenu pour l'UNAF en 1998 a été fixé à 2,6%, contre 0,8% pour la convention de 1966 et le secteur médico-social.

La comparaison des grilles de rémunération est éclairante de ce point de vue. Le tableau suivant, qui décrit l'évolution de la rémunération mensuelle nette des travailleurs sociaux en fonction de leur ancienneté, permet de souligner à quel point la convention UNAF est favorable au regard des conditions prévues par les conventions de 1951 et de 1966. Il ne prend pas en compte l'incidence des degrés en ce qui concerne la grille UNAF.

Evolution de la rémunération mensuelle nette			
Ancienneté	Convention UNAF	Convention 1966	Convention 1951
Un an	10 119	7 968	8 467
Cinq ans	10 953	8 776	9 249
Dix ans	12 093	10 466	10 211
Quinze ans	13 352	11 347	11 246
Vingt ans	14 169	11 980	12 539
Vingt cinq ans	14 169	13 325	13 174
Trente ans	14 169	14 255	14 223

En choisissant une forme d'indexation des prix plafonds nationaux sur les GVT des différentes conventions, le ministère de l'emploi et de la solidarité finance par ce canal une partie des avantages consentis au personnel des organismes tutélares, lorsqu'une simple indexation sur les prix pourrait paraître suffisante.

<sup>4</sup> La valeur du point est de 42,544 francs en 1998.

<sup>5</sup> Le GVT mesure l'augmentation mécanique des rémunérations liée à l'ancienneté et à la qualification. Le GVT solde est corrigé de l'effet sur les salaires moyens des entrées et des sorties de personnel (effet de noria).

## 2. Le coût total et le coût moyen des tutelles aux prestations sociales adultes progressent fortement

### a) Evolution des coûts total et moyen des tutelles aux prestations sociales adultes

Le tableau suivant retrace d'une part l'évolution des frais de tutelle aux prestations sociales adultes (AAH seulement) à la charge de la CNAF et, d'autre part, celle du montant moyen mensuel. Cette donnée représente un pur effet prix : il est le reflet de l'augmentation moyenne consentie par les commissions départementales des tutelles aux prestations sociales.

Dépenses de tutelle aux prestations sociales adultes (AAH seulement)						
Montants en francs courants	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total des frais de tutelle AAH CNAF en MF	230	261	305	365	447	nd.
Variation n/n-1 des dépenses réelles		13,48%	16,86%	19,67%	22,47%	nd.
<b>Montant moyen mensuel en francs</b>			<b>939</b>	<b>983</b>	<b>1 005</b>	<b>1 077</b>
Variation n/n-1 du montant moyen				4,69%	2,24%	7,16%

Sources : rapport de l'agent comptable de la CNAF (montant des frais de tutelle AAH et CNAF pour le montant mensuel moyen)

L'augmentation des seuls frais de tutelle de l'AAH est extrêmement rapide (doublement entre 1992 et 1996).

Elle est alimentée par deux canaux :

- la progression du nombre d'allocataires, sous la pression des doublons avec des mesures de tutelle civile ;

- la revalorisation continue du prix plafond des TPSA aux fins de couverture des charges croissantes des associations.

### b) Une dérive partiellement inscrite dans le mode de fixation du prix plafond

Les prix plafond des tutelles aux prestations sociales sont fixés par la commission départementale des tutelles aux prestations sociales au vu des prix de revient enregistrés par les associations. Ce système contraint les associations tutélaires à ventiler l'ensemble de leur coûts entre deux sections analytiques : tutelles aux prestations sociales d'une part, tutelles et curatelles d'Etat d'autre part.

Il serait parfaitement justifié si les prestations servies étaient très différentes. Or, comme on le verra plus loin, les investigations réalisées par la mission conduisent au constat d'une relative convergence des mesures. La tendance naturelle des associations est donc, dans ce contexte, de « charger » les sections analytiques des tutelles aux prestations sociales adultes et de minimiser le coût des tutelles et curatelles d'Etat. Ces biais ne sont d'ailleurs matériellement pas vérifiables, sauf à se risquer à la vérification de l'emploi du temps de chaque délégué à la tutelle.

La conclusion qui s'impose est que le mode de financement actuel conduit à faire jouer à la tutelle aux prestations sociales le rôle de **variable d'ajustement** des budgets des associations. Il s'agit d'un facteur d'explication supplémentaire de la forte progression des mesures doublées déjà relevée, mais aussi de l'importante dispersion des coûts des mesures de TPSA entre les associations.

Le tableau suivant illustre ce phénomène de dispersion des coûts entre les associations, à partir d'un échantillon de sites visités par la mission.

	MARSEILLE	BORDEAUX	NICE
Moyenne	1 284	1 073	1 025
Ecart Min/Max en %	17%	11%	4%

*Sources : commissions départementales des tutelles aux prestations sociales (prix définitifs 1997 sauf pour NICE)*

Cette hétérogénéité des coûts des mesures n'est pas spécifique aux sites visités par la mission. Les statistiques tenues par les fédérations ou unions nationales en confirment également l'existence. S'agissant de la FNAT, par exemple, les prix des tutelles aux prestations sociales variaient en 1996 entre un minimum de 775 francs et un maximum de 1 193 francs, soit un écart de 54%.

Un recoupement de ces statistiques a été opéré par la mission auprès de la cellule de contrôle de gestion de la Caisse nationale d'allocations familiales : il a permis de noter une très forte dispersion par caisse. Ainsi, les frais de tutelle mensuels moyens s'étagent-ils entre 438 francs à CHATEAUROUX 6 843 francs à BASTIA <sup>6</sup>.

## **C - Un coût global évalué entre 1,2 et 1,5 MdsF en 1997**

### ***1. Typologie des coûts***

La mission s'est attachée à recenser les différentes composantes du coût du dispositif de protection des majeurs pour l'Etat et les organismes de sécurité sociale. Cette mesure, qui demeure imparfaite, repose sur la distinction de trois catégories de coûts :

- le coût budgétaire des prestations versées (dépenses au titre des tutelles et curatelles d'Etat et des TPSA pour la CNAF) ;
- les coûts annexes de fonctionnement (essentiellement les frais de justice) ;
- les coûts de personnel (affaires sociales, établissements hospitaliers, justice, caisses d'allocations familiales). Ces coûts ont été estimés à partir d'enquêtes menées par la mission auprès des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, des établissements hospitaliers, des tribunaux d'instance et des caisses d'allocations familiales.

Les résultats et la méthode suivie sont présentés en détail en annexe II.

### ***2. Un coût global identifié de l'ordre de 1,15 MdsF***

Le tableau synthétique suivant fait apparaître le coût global du dispositif de protection des majeurs pour la collectivité. Celui-ci s'établit à environ 1 150 MF, hors coûts de gestion des personnels hospitaliers et des organismes de sécurité sociale dédiés, qui n'ont pu, à ce stade, être évalués par la direction des hôpitaux et la caisse nationale d'allocations familiales.

---

<sup>6</sup> Outre celle de Bastia, cinq caisses se situent au dessus de 1800 francs par mois : MAUBEUGE, CAHORS, FOIX, DUNKERQUE et CREIL (Source : CNAF).

S'agissant des personnels hospitaliers, la méconnaissance des coûts est un phénomène généralisé et préoccupant. Un exemple suffit à l'illustrer : un organisme aussi structuré que l'Assistance publique Hôpitaux de Paris (APHP) n'est pas en mesure d'évaluer le nombre de ses agents dédiés à une activité tutélaire.

Dans ces conditions, la mission estime que le coût du dispositif se situe entre 1,2 et 1,5 milliard de francs, pris en charge à hauteur de 45% par les organismes sociaux et à hauteur de 55% par le budget de l'Etat.

Evaluation du coût global du dispositif pour la collectivité (1997)			
Nature des dépenses		En MF	En % du total
Financement direct des mesures	Tutelles et curatelles d'Etat (chapitre 46-23-60 du Min. emploi et solidarité)	457	39,9%
	TPSA (coût total CNAF)	500 *	43,6%
	<i>Sous-total (1)</i>	<i>957</i>	<i>83,5%</i>
Autres coûts directs (hors frais postaux)	Crédits de l'article 22, par.13 du chapitre 37-11 (Min. Justice)	44	3,9%
	<i>Sous-total (2)</i>	<i>44</i>	<i>3,9%</i>
Coûts de gestion	Personnel des DDASS	5	0,5%
	Personnel justice	140	12,2%
	Personnel hospitalier	nd.	nd.
	Personnel CAF	nd.	nd.
	<i>Sous-total (3)</i>	<i>145</i>	<i>12,7%</i>
<b>TOTAL</b>	<b>(1+2+3)</b>	<b>1 147</b>	<b>100,0%</b>

(\* estimation)

Les associations tutélares considèrent pour leur part que l'estimation du coût global des tutelles pour la collectivité doit tenir compte des économies engendrées par la resocialisation des majeurs placés sous tutelle (paiement des dettes et des loyers et surtout économies pour le budget des hôpitaux). Il s'agirait donc de parvenir à un « coût social net ». Cette démarche est techniquement impossible à mettre en oeuvre pour de nombreuses raisons. D'abord parce que les « bénéficiaires » sont éclatés (organismes publics et organismes privés), ensuite parce que le placement sous protection peut également entraîner de nouvelles dépenses (accession à divers types d'aides) qu'il conviendrait également de prendre en compte.

L'utilité sociale de certaines mesures de tutelle est, certes, incontestable. Elle ne peut toutefois être quantifiée, ce qui n'est pas le cas du coût des mesures pour la collectivité. La mission a estimé devoir s'en tenir à ce constat.

\*

En filigrane apparaît un constat d'ensemble : de plus en plus de majeurs sont placés sous un régime de protection et une part croissante d'entre eux relève désormais de dispositifs socialisés (tutelle ou curatelle d'Etat, TPSA). L'enjeu budgétaire sous-jacent émerge ainsi peu à peu. Des rythmes de progression supérieurs à 15% par an ne sont, de toute façon, pas soutenables sans une réflexion d'ensemble sur les priorités des politiques sociales et sans un examen des mesures de régulation envisageables et nécessaires.

## **II. LE DISPOSITIF DE PROTECTION DES MAJEURS DERIVE PAR RAPPORT A SON CADRE JURIDIQUE INITIAL**

A l'origine, le cadre juridique reposait sur des principes clairs. S'agissant du mode de dévolution des tutelles et curatelles, priorité était accordée à la famille : l'Etat n'avait vocation à intervenir qu'à la marge, de façon subsidiaire, quand tous les relais familiaux faisaient défaut. Quant à l'objet des mesures de protection, il était lui-même focalisé sur la protection du patrimoine. Enfin, la mesure de protection était elle-même soumise à une stricte condition de nécessité, sans doute parce que l'esprit de la loi était de limiter autant que possible les atteintes aux libertés des majeurs.

La tutelle aux prestations sociales était, quant à elle, conçue comme une mesure éducative, destinée à empêcher certains majeurs de dilapider les prestations sociales dont ils bénéficient.

Cette *summa divisio*, séparant nettement les objectifs - protection juridique d'un côté, action éducative de l'autre - a perdu sa netteté à l'épreuve des faits. D'une architecture complexe (A), le dispositif dérive par rapport à son cadre juridique initial (B) sous la pression d'un environnement qui a beaucoup changé (C).

### **A - Un cadre juridique et institutionnel complexe et peu cohérent**

Les mesures de protection des majeurs s'inscrivent dans un cadre complexe et parfois peu cohérent, qu'il s'agisse du régime juridique, de la répartition des rôles entre les acteurs ou des mécanismes de financement.

#### ***1. La diversité des objectifs et des régimes juridiques***

Les textes qui organisent les diverses mesures de protection des majeurs que peut prendre le juge des tutelles sont contenus tant dans le code civil et le nouveau code de procédure civile, s'agissant de la sauvegarde de justice, de la tutelle et de la curatelle, que dans le code de sécurité sociale, s'agissant de la tutelle aux prestations sociales. D'autres sont également prévus par le code de la santé publique, en ce qui concerne la sauvegarde de justice purement médicale, et enfin par le code électoral, s'agissant des conséquences d'une tutelle ou d'une curatelle sur l'inscription sur les listes électorales et les conditions d'éligibilité.

#### ***a) Les mesures de protection prévues par le code civil***

**Quatre principes fondateurs gouvernent l'économie générale du dispositif : l'altération des facultés mentales ou corporelles, les principes de nécessité et de subsidiarité, la prééminence de la famille et la protection des biens et de la personne.**

#### **- la nécessité d'une altération constatée par un médecin**

Une mesure de protection - tutelle ou curatelle - prévue par le code civil, n'est organisée au profit des majeurs, ainsi que des mineurs émancipés - parce qu'ils ont le droit de voir leurs intérêts juridiquement protégés - que lorsqu'une altération de leurs facultés personnelles les met dans l'impossibilité de pourvoir seuls à leurs intérêts (article 488 du code civil) et que ceci est médicalement constaté.

Ces mesures de protection sont indépendantes des modalités du traitement médical dont ils font le cas échéant l'objet, notamment quant au choix entre l'hospitalisation et le traitement à domicile. L'internement d'un malade dans un hôpital psychiatrique n'entraîne, par lui-même, aucune conséquence sur sa capacité et la gestion de ses biens.

- une mesure nécessaire et subsidiaire

Pour protéger que soient l'essence et la nature mêmes de la mesure de protection, le caractère invalidant de l'incapacité - plus ou moins importante - qu'elle entraîne, sinon dans ses droits, du moins dans leur exercice, commande que la décision du magistrat, du fait du caractère exceptionnel de cette incapacité et de la question de sa légitimité au regard des libertés individuelles, soit gouvernée par le respect de deux principes : le principe de nécessité et le principe de subsidiarité.

La mesure de protection civile doit tout d'abord être **nécessaire**. Le juge doit constater que l'altération des facultés mentales ou corporelles rend nécessaire soit la représentation continue du majeur qui ne peut exprimer sa volonté (tutelle), soit son assistance s'il a besoin d'être simplement conseillé et contrôlé dans les actes de la vie civile (curatelle).

Cette mesure de protection doit également être **subsidiaire** à toute autre décision qui pourrait être prise dans l'intérêt du majeur et qui ne conduirait pas à le priver de l'exercice de ses droits. En effet, l'article 498 du code civil dispose expressément que, si, *"par l'application du régime matrimonial et notamment par les règles des articles 217 et 219, 1426 et 1429, il peut être suffisamment pourvu aux intérêts de la personne protégée"*, il n'y a pas lieu d'ouvrir une tutelle qui devrait être dévolue au conjoint. Il convient de noter que les articles 1426 et 1429 évoquent notamment le cas de l'époux qui se trouve *"d'une manière durable, hors d'état de manifester sa volonté"* - critère pourtant proche de celui conduisant à une mesure de tutelle ou de curatelle - et qui, de ce fait, peut, par l'application du principe de subsidiarité, ne pas faire l'objet d'une telle mesure d'incapacité.

- le rôle central dévolu à la famille

La loi du 3 janvier 1968 a confié à la famille un rôle prééminent dans la protection des incapables. En effet, les membres de la famille des intéressés sont visés en priorité au titre des personnes habilitées à saisir le juge des tutelles de l'organisation d'une mesure de protection (article 493), au point qu'ils ont l'obligation de faire les actes conservatoires que nécessite la protection du patrimoine de la personne à protéger (article 491-4) quand ils ont connaissance de leur urgence. La mesure de protection doit par ailleurs être confiée, par priorité, à l'instar de la tutelle des mineurs, à un membre de la famille des intéressés.

La protection des biens et de la personne

L'essentiel des dispositions de la loi du 3 janvier 1968 traduit le souci de protéger le patrimoine du majeur, ce qui n'exclut pas pour autant la protection de sa personne même. Aux termes d'un arrêt du 18 avril 1989, la Cour de cassation a ainsi jugé que les régimes d'incapacité *"ont pour objet, d'une façon générale, de pourvoir à la protection de la personne et des biens de l'incapable"*.

Par ailleurs, dans le cadre de la tutelle et de la curatelle d'Etat, le décret du 6 novembre 1974 (articles 2 et 7) évoque expressément la tutelle à la personne : il est indiqué que la tutelle à la personne et la tutelle aux biens peuvent être confiées à deux tuteurs différents et il est prévu que les notaires peuvent se voir confier les fonctions de tuteur à la personne s'ils l'acceptent.

### **L'éventail des mesures de protection assure une certaine souplesse dans leur mise en oeuvre.**

Trois régimes de protection sont prévus par la loi du 3 janvier 1968 : la sauvegarde de justice, la curatelle et la tutelle. La mise sous tutelle ou curatelle est décidée en fonction du degré d'altération du majeur et de l'ampleur de la protection dont il a besoin. Elles obéissent à un certain nombre de principes communs.

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

Il s'agit d'une mesure temporaire, conditionnée par l'existence d'une des causes prévues par l'article 490 du code civil, qui peut prendre deux formes.

Décidée par le médecin et résultant d'une déclaration faite par lui-même au procureur de la République, la sauvegarde médicale "*se périmé par deux mois à compter de la déclaration*" mais est susceptible de "*renouvellement par six mois*" (article 1237 du nouveau code de procédure civile). La mesure de sauvegarde de justice purement médicale (article L.326-1 du code de la santé publique) ne s'inscrit pas automatiquement dans le cadre d'une procédure de protection civile.

C'est en revanche le juge des tutelles qui peut prononcer une mise sous sauvegarde de justice aux fins de protection immédiate du majeur, pour la durée de l'instance. Cette sauvegarde judiciaire, qui ne peut excéder une durée d'un an (article 1252 du nouveau code de procédure civile), est relayée le cas échéant par une mesure de tutelle ou de curatelle. La décision de placement sous sauvegarde de justice n'est susceptible d'aucun recours. Elle peut cependant être déférée au tribunal de grande instance si elle s'accompagne de la désignation d'un mandataire spécial, le recours n'étant alors recevable que dans la mesure où il porte sur cette désignation.

La mesure de placement sous sauvegarde de justice permet au majeur de conserver l'exercice de ses droits. Elle n'entraîne une incapacité restreinte qu'en matière de divorce ou de séparation de corps. Son intérêt est surtout préventif : "*Toutefois, les actes qu'il a passés et les engagements qu'il a contractés peuvent être rescindés pour simple lésion ou réduits en cas d'excès lors même qu'ils ne pourraient être annulés en vertu de l'article 489 (trouble mental au moment de l'acte)*" (article 491-2).

#### **- La curatelle**

Une curatelle est ouverte lorsque, atteints d'altération des facultés mentales ou corporelles, mais sans être hors d'état d'agir eux-mêmes, les majeurs ont besoin d'être conseillés ou contrôlés dans les actes de la vie civile (article 508). Elle peut être ouverte également lorsque, du fait d'une prodigalité, d'une intempérance ou d'une oisiveté, ils s'exposent à tomber dans le besoin ou compromettent l'exécution de leurs obligations familiales (articles 488 et 508-1).

Le majeur sous curatelle est simplement assisté dans les actes de la vie civile. Il n'est pas représenté et conserve le droit de voter, même s'il n'est pas éligible.

Le majeur sous curatelle ne peut recevoir de capitaux ni en faire emploi sans l'assistance de son curateur (article 510 du code civil). Pour adapter la mesure à l'état réel des majeurs, la loi laisse toutefois au juge la possibilité de moduler l'ampleur de l'incapacité. Il peut ainsi organiser une curatelle dite « allégée » ou une curatelle dite « aggravée »<sup>7</sup>. Sur avis du médecin traitant, il peut énumérer certains actes que le majeur pourra faire seul par dérogation à l'article 510, ou en ajouter d'autres pour lesquels l'assistance du curateur serait normalement exigée (article 511).

Il peut également ordonner que le curateur perçoive seul les revenus du majeur, assure lui-même à l'égard des tiers le règlement des dépenses et verse l'excédent, s'il y a lieu, à un compte ouvert chez un dépositaire agréé (article 512). Dans cette dernière hypothèse, le curateur doit rendre compte de sa gestion chaque année au greffier en chef du tribunal d'instance.

### - La tutelle

Enfin, une tutelle est ouverte lorsque, atteint d'une altération de ses facultés mentales ou corporelles, le majeur a besoin d'être représenté d'une manière continue dans les actes de la vie civile (articles 488 et 492). Il s'agit de la mesure s'accompagnant des incapacités les plus étendues, et en particulier de la perte du droit de vote (article L5 du code électoral)<sup>8</sup>. Conformément aux dispositions de l'article 501 du code civil, le juge peut cependant, sur avis du médecin traitant, organiser une tutelle « allégée », ce qui confère au majeur une autonomie réduite à certains actes juridiques précisément énumérés.

En cohérence avec le principe de la primauté de la famille, la première forme de tutelle décrite par le code civil est la tutelle familiale. Son premier mode d'exercice est la tutelle complète avec constitution d'un conseil de famille avec désignation d'un tuteur et d'un subrogé tuteur, à l'instar des dispositions relatives à la tutelle des mineurs (article 495 rendant applicables aux majeurs les règles prescrites au titre de la tutelle des mineurs). Ce mode de désignation est aujourd'hui rarissime.

S'il existe un parent ou un allié apte à gérer les biens, le juge peut le désigner en qualité d'administrateur légal sans subrogé tuteur ni conseil de famille, suivant les règles applicables, pour les biens des mineurs, à l'administration légale sous contrôle judiciaire (article 497). L'époux est tuteur, ou curateur, de son conjoint (article 496) à moins que la communauté de vie n'ait cessé entre eux ou que le juge n'estime qu'une autre cause interdit de lui confier cette mesure (articles 496 et 509-1 du code civil).

En cas de vacance de la tutelle, notion qui n'est pas expressément définie par la loi, le juge la défère à l'Etat (article 433 et décret du 6 novembre 1974). La tutelle ne peut être déclarée vacante qu'en cas d'absence de la famille - restreinte ou étendue, parents ou alliés - ou lorsque "*l'âge, la maladie, l'éloignement, des occupations professionnelles ou familiales exceptionnellement absorbantes ou une tutelle antérieure rendraient particulièrement lourde*" la prise en charge de la mesure de protection (article 428). Ces exceptions sont généralement interprétées avec un grand libéralisme. Les articles 433 à 435 prévoient en outre divers cas d'exclusion, de destitution ou de récusation des membres de la famille et ce, pour prévenir notamment des risques de mauvaise gestion et d'appauvrissement. La personne désignée pour exercer la tutelle d'Etat a les pouvoirs d'un administrateur légal sous contrôle judiciaire.

---

<sup>7</sup> Egalement appelée « curatelle renforcée ».

<sup>8</sup> Sur avis du médecin traitant, le juge a toutefois la possibilité de prononcer une tutelle allégée (article 501 du code civil) et d'énumérer un certain nombre d'actes que le majeur pourra dans ce cadre accomplir lui-même ou avec l'assistance de son tuteur.

Enfin, un gérant de tutelle peut être désigné lorsque le juge constate, "*eu égard à la consistance des biens à gérer*", c'est-à-dire eu égard au peu d'importance des dits biens, l'inutilité de la constitution d'une tutelle complète (article 499).

Toute personne chargée d'une mesure de tutelle doit justifier de sa gestion en remettant chaque année au greffier en chef du tribunal d'instance un compte.

Toute décision portant ouverture, ou mainlevée, d'une tutelle, comme d'ailleurs d'une curatelle, est publiée au répertoire civil par une mention en marge de l'acte de naissance de l'intéressé.

### **Il n'existe pas de clause de réexamen systématique des mesures**

Saisi par le curateur, le juge peut diligenter une procédure tendant à la transformation d'une curatelle en tutelle. Saisi par le majeur lui-même, il peut également transformer une tutelle en curatelle. Le juge saisi d'une demande de mainlevée d'une mesure de protection doit l'instruire en observant les formalités prescrites pour parvenir à son ouverture.

La loi du 3 janvier 1968 n'impose cependant pas au juge des tutelles de réexaminer périodiquement les mesures qu'il a prononcées. Les recours contestant le placement sous une mesure de protection sont portés devant le tribunal de grande instance.

#### *b) La tutelle aux prestations sociales*

Parallèlement aux mesures civiles, le législateur a créé une mesure de tutelle aux prestations sociales adultes intégrée dans le code de la sécurité sociale (loi du 18 octobre 1966). Il ne s'agit pas, juridiquement parlant, d'un régime d'incapacité : l'intérêt éducatif et social est le fondement de cette mesure temporaire dont l'objectif est l'amélioration, via un accompagnement social approprié, des conditions de vie du majeur.

En ouvrant une tutelle aux prestations sociales, le juge des tutelles ordonne qu'une personne qualifiée, physique ou morale, dite tuteur aux prestations sociales, perçoive elle-même, aux lieu et place de leurs bénéficiaires, à charge de les utiliser à leur profit, tout ou partie de diverses allocations qui leur sont dues, lorsqu'ils ne les utilisent pas eux-mêmes dans leur intérêt ou lorsqu'ils vivent dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses en raison de leur état mental ou d'une déficience physique (article L. 167-1 du code de la sécurité sociale). Cette mesure peut être prise dès l'octroi de ces prestations lorsque, après enquête préalable, il s'avère que l'intéressé se trouve dans l'une de ces situations.

Initialement limitée aux avantages de vieillesse servis tant aux salariés qu'aux non-salariés au titre d'un régime légal ou réglementaire de sécurité sociale<sup>9</sup> et à l'allocation supplémentaire, la liste des allocations susceptibles de faire l'objet d'une tutelle aux prestations sociales a été étendue aux rentes AMT (article L. 434-12), aux prestations familiales (articles L. 511-1 et L. 552-6), à l'allocation aux adultes handicapés (article L. 821-5), et enfin au revenu minimum d'insertion (loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988, article 31). Cette dernière allocation peut d'ailleurs, avec l'accord de son bénéficiaire et sans intervention du juge des tutelles, être versée directement à un organisme agréé à cet effet<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Ces allocations sont attribuées sous condition de ressources.

<sup>10</sup> Article 6 du décret n° 88-1115 du 12 décembre 1988, pris en application de l'article 31 de la loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988.

Les personnes, autorités, organismes ou services qui peuvent solliciter l'ouverture de cette tutelle aux prestations sociales sont nombreux : le bénéficiaire des prestations lui-même, son conjoint, à moins que la communauté de vie n'ait cessé entre eux, ses ascendants, ses descendants, ses frères et soeurs, les commissaires de la République, les organismes ou services débiteurs de prestations sociales, le directeur régional des affaires sanitaires et sociales, le chef du service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, le procureur de la République (article R.167-1). En outre, comme en matière de mesure de protection civile, le juge peut se saisir d'office.

Le juge des tutelles fixe la durée de la mesure (article R. 167-5). Il est expressément indiqué que les décisions prises en matière de tutelle aux prestations sociales sont toujours provisoires et qu'elles peuvent, à tout moment, être modifiées ou rapportées, soit d'office par le juge, soit à la demande du tuteur ou l'une des personnes, autorités, organismes ou services pouvant solliciter l'ouverture de la tutelle.

Le juge des tutelles peut confier la gestion des tutelles aux prestations sociales à des personnes physiques ou morales agréées par une commission départementale<sup>11</sup>. Lorsque le majeur fait déjà l'objet d'une tutelle en application du code civil, le juge peut confier au tuteur qu'il a désigné à ce titre le soin d'assurer la tutelle aux prestations sociales (article L. 167-2).

Le tuteur aux prestations sociales reçoit les fonds versés par les services ou organismes débiteurs et a la charge de les affecter *"aux dépenses de première nécessité des bénéficiaires, en particulier aux dépenses d'alimentation, de chauffage et de logement. Il peut remettre aux intéressés, s'il le juge utile et possible, une partie des sommes mises à sa disposition. Il est habilité à exercer une action éducative en vue de la réadaptation des intéressés à une existence normale"* (article R.167-28).

Une mesure de protection civile peut être doublée d'une mesure de tutelle aux prestations sociales, et inversement. Les doubles mesures sont admises par la Cour de cassation (Cass.civ.,18 avril 1989). Elles ne doivent pas aboutir à un cumul des rémunérations au profit du même organisme.

L'appel des décisions du juge des tutelles en matière de tutelle aux prestations sociales est porté, non devant le tribunal de grande instance comme en matière de protection civile, mais devant la cour d'appel.

## ***2. Trois intervenants mal coordonnés***

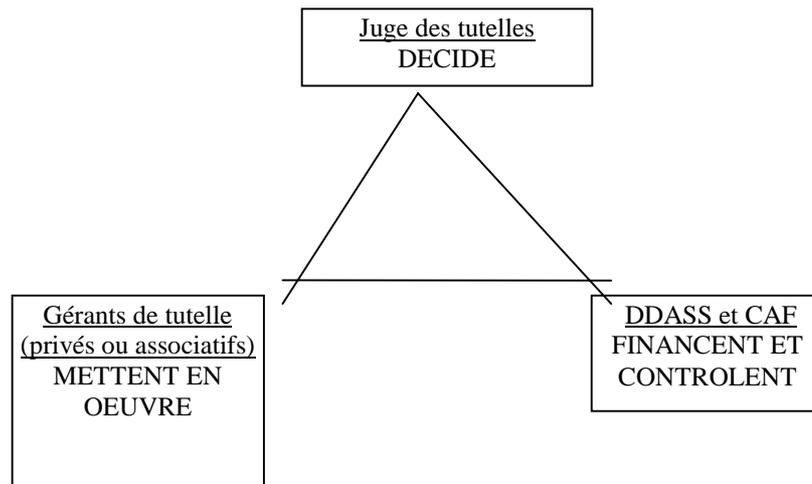
La protection des incapables majeurs relève d'un dispositif institutionnel dans lequel le juge des tutelles occupe une place centrale: seul détenteur du pouvoir d'ordonner les mesures, ce magistrat est en outre doté de compétences qui recouvrent les phases d'instruction de la procédure et de suivi de la décision. Mais le dispositif sollicite, à des stades et titres divers, la participation d'autres acteurs. Certains appartiennent également à l'institution judiciaire: le ministère public et le greffier en chef du tribunal d'instance.

---

<sup>11</sup> L'attribution à une personne (physique ou morale) non agréée est possible, mais exceptionnelle.

Cependant la mise en oeuvre des mesures est toujours confiée à des intervenants extérieurs au monde judiciaire: apparaissent alors la famille du majeur et une sphère de gérants de tutelle qui regroupe des personnes physiques et des associations conventionnées et contrôlées par les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS).

Le cadre institutionnel peut ainsi être schématisé sous la forme d'un triangle correspondant à trois acteurs principaux, investis de trois fonctions bien distinctes.



a) *L'institution judiciaire décide et contrôle les comptes de gestion*

Au rôle du juge des tutelles, déjà qualifié de central, s'ajoutent les compétences dévolues au ministère public par la loi du 3 janvier 1968 et celles transférées au greffier en chef du tribunal d'instance par la loi du 8 février 1995.

### **Le juge des tutelles**

Les fonctions de juge des tutelles sont exercées par un juge du tribunal d'instance. Lorsque ce tribunal comprend plusieurs juges, le président du tribunal de grande instance désigne celui ou ceux qui seront chargés des tutelles (article R 322-1 du code de l'organisation judiciaire).

Variété des modalités de saisine, étendue des pouvoirs d'investigation, latitude d'appréciation dans le choix de la mesure, son contenu et son mode d'exécution caractérisent l'intervention du juge des tutelles.

### Saisine

Elle s'effectue en principe au moyen d'une requête ; mais le juge dispose de la faculté de se saisir d'office à la suite d'un signalement. Les personnes habilitées à solliciter l'ouverture d'une mesure de protection (tutelle ou curatelle) sont limitativement énumérées par l'article 493 du Code civil : il s'agit du majeur concerné lui-même, de son conjoint si la communauté de vie n'a pas cessé entre eux, de ses ascendants, de ses descendants, de ses frères et soeurs et enfin du procureur de la République. Le même texte dispose que les autres parents, les alliés, les amis, de même que le médecin traitant et le directeur de l'établissement, peuvent seulement donner au juge avis de la cause qui justifierait l'ouverture de la mesure de protection.

Le juge peut se saisir d'office au vu de cet avis; mais il s'agit d'une simple faculté relevant de son pouvoir discrétionnaire (Cass. Civ. 1<sup>ère</sup>, 23 juin 1987).

Par ailleurs, l'article 1244 du nouveau code de procédure civile subordonne la recevabilité de la requête aux fins d'ouverture de la tutelle ou de la curatelle à l'accomplissement des formalités qu'il précise et que la Cour de cassation a qualifiées de substantielles : énonciation des faits qui appellent la protection, jonction d'un certificat délivré par un médecin spécialiste inscrit sur une liste établie par le procureur de la République, énumération des proches parents de la personnes à protéger (pour autant que leur existence soit connue du requérant), indication du nom et de l'adresse du médecin traitant.

Requêtes et signalements doivent être adressés au juge dans le ressort duquel le majeur a son domicile.

#### Instruction du dossier

L'article 1248 du nouveau code de procédure civile confie au juge des tutelles de très larges possibilités d'investigation relevant encore de son pouvoir discrétionnaire. Aux termes de ce texte *"le juge peut, soit d'office soit à la requête des parties ou du ministère public, ordonner toute mesure d'information. Il peut notamment faire procéder à une enquête sociale ou à des constatations par telle personne de son choix. Il entend lui-même, autant qu'il est possible, les parents, alliés et amis de la personne à protéger"*.

La loi fait en principe obligation au juge de procéder à l'audition du majeur; toutefois, lorsque le médecin déconseille cette audition dans l'intérêt de ce dernier, le juge peut être amené à prendre une ordonnance de non-audition.

#### Choix de la mesure, de son contenu et de son mode de gestion

Sous réserve de la nécessité d'un constat médical de l'altération des facultés mentales ou corporelles de la personne à protéger, le juge dispose dans ces trois domaines d'une latitude d'appréciation déjà décrite et dont le seul contrôle relève d'une voie de recours peu exercée dans les faits.

#### **- Le ministère public**

La loi du 3 janvier 1968 lui a donné qualité pour intervenir à tous les niveaux et à tout moment de la procédure : saisine possible du juge des tutelles, assistance éventuelle à l'audition de la personne concernée, possibilité de requérir toute mesure conservatoire ou toute mesure d'information utile ; examen des dossiers avant l'audience et dépôt de conclusions écrites ; présence à l'audience ; exercice éventuel des voies de recours.

A cela s'ajoute l'élaboration par ses soins des listes de gérants de tutelle, des délégués à la tutelle et à la curatelle d'Etat et des médecins spécialistes.

### **- Le greffier en chef du tribunal d'instance**

Toutes les personnes chargées de l'exercice d'une mesure de protection doivent chaque année rendre des comptes. La date de présentation des comptes correspond soit à l'anniversaire de la décision ayant désigné le gérant, soit, ce qui est le plus fréquent en pratique, à l'année civile. La loi du 8 février 1995, applicable depuis le 10 mai 1995, a transféré au greffier en chef de la juridiction la vérification annuelle des comptes de tutelle, en réservant au juge la faculté de procéder lui-même à ce contrôle.

Il convient de mentionner que, selon l'article L. 812-2 du code de l'organisation judiciaire, le greffier en chef ne peut déléguer ses attributions qu'à un autre greffier en chef. La question s'est posée de savoir à qui incombait le contrôle des comptes de gestion dans les tribunaux d'instance ne comportant pas de greffier en chef. La circulaire DSJ 95-006 du 4 mai 1995 prévoit qu'il appartient alors aux chefs de cour de déléguer un greffier en chef à cette mission, en application de l'article R. 812-17 du COJ.

*b) Les DDASS et les CAF contrôlent les associations et versent les aides publiques*

L'intervention des DDASS en matière de tutelle est extrêmement réduite. Il est vrai que par construction, elles n'ont aucun rôle à jouer en matière civile en dehors des mesures déferées à l'Etat, qu'elles ont au demeurant délégué au secteur associatif.

C'est donc essentiellement pour contrôler l'activité des associations qu'elles interviennent.

Ce contrôle s'exerce sous deux formes principales :

- la participation à la commission départementale des tutelles aux prestations sociales. Le directeur départemental y assiste et doit arrêter le prix définitif des TPS par délégation du Préfet. S'y ajoute la procédure d'habilitation des délégués TPS dans le cadre des commissions inter-régionales chargées de délivrer le certificat national de compétence.

- s'agissant des mesures de tutelle et curatelle d'Etat, les DDASS fixent le prix plafond départemental <sup>12</sup>, choisissent de conventionner telle ou telle association et enfin, contrôlent les états mensuels ou trimestriels avant de mandater la dépenses correspondante.

Les caisses d'allocations familiales exercent elles aussi un rôle réduit (contrôle des états TPSA et mandatement des dépenses correspondantes).

Au total, le dispositif investit l'institution judiciaire de l'essentiel des responsabilités. Le juge décide et dans les faits, il est l'ordonnateur réel de la dépense. Les ordonnateurs « juridiques », c'est à dire les DDASS et les CAF, sont en réalité des payeurs passifs. Cette situation peut poser des problèmes quand la croissance des mesures aboutit à la consommation précoce des crédits d'Etat, qui ont un caractère limitatif. Les dépenses sont alors reportées d'une année sur l'autre, mais le juge peut également prononcer une mesure de TPSA pour de simples raisons financières.

*c) Les associations et les gérants privés exercent les mesures*

---

<sup>12</sup> Il s'agit dans près de 90 % des cas du prix plafond national

Les associations exercent la majeure partie des mesures d'Etat et des tutelles aux prestations sociales adultes. Il est très rare que des gérants privés gèrent ce type de mesures : un seul cas de ce type (à NANTES) a été recensé par la mission lors de ses investigations sur place.

Il faut par ailleurs noter que les préposés à la tutelle hospitaliers peuvent également être inscrits sur la liste des tuteurs d'Etat. Cette pratique est, en dépit de ses incidences financières<sup>13</sup>, rarement utilisée.

### ***3. Les modes de financement actuels sont inégaux et incohérents***

Les modes de financement actuels ne sont pas cohérents. Ils s'accompagnent en effet de multiples inégalités et accentuent la confusion, dans la pratique, entre les régimes issus des lois de 1966 et de 1968.

#### *a) Dispersion des rémunérations*

##### Les tutelles et curatelles d'Etat

Leur financement est actuellement prévu par l'article 12 du décret n° 74-930 du 6 novembre 1974 modifié et l'arrêté du 15 janvier 1990 pris en application de celui-ci.

L'Etat fixe un prix plafond national, modulé dans chaque département. Ce prix plafond représente la somme **forfaitaire** versée chaque mois aux associations pendant toute la durée de prise en charge de la mesure. La rémunération de l'organisme tutélaire est financée par un prélèvement progressif sur les ressources du majeur : l'Etat verse la différence entre le prix plafond et le prélèvement sur les ressources. Un abattement de 60% s'applique lorsque le majeur est en établissement.

L'assiette du prélèvement sur ressources est très large : elle comprend les ressources de toute nature, y compris les prestations sociales et les intérêts des capitaux placés avec des aménagements précisés par la circulaire n° 377 du 18 juin 1990.

Les taux sont de 3% pour la tranche en deçà du minimum vieillesse, de 5% pour la tranche comprise entre le minimum vieillesse et le SMIC et de 10% pour la tranche comprise entre 1 et 1,75 fois le SMIC.

Un arrêté en date du 23 avril 1998 a relevé les taux applicables aux deuxième et troisième tranche à 6,5 et 13%. Cette mesure revient à réduire la participation de l'Etat au financement des mesures.

Le coût budgétaire de la mesure est ainsi fonction décroissante du revenu du majeur. Le tableau suivant compare le financement d'une mesure confiée à une UDAF (prix plafond de 705,5 francs par mois en 1998).

Revenu annuel du majeur	Prélèvement annuel majeur (arrêté 1990)	Prélèvement annuel majeur (arrêté 1998)	Versement annuel Etat (arrêté 1990)	Versement annuel Etat (arrêté 1998)	Participation Etat en % du coût de la mesure (arrêté 1990)	Participation Etat en % du coût de la mesure (arrêté 1998)
0	0	0	8 466	8 466	100%	100%
50 000	1 667	1 792	6 799	6 674	80%	79%
75 000	2 917	3 417	5 549	5 049	66%	60%
100 000	5 167	6 342	3 299	2 124	39%	25%
125 000	7 667	8 466	799	0	9%	0%
150 000	9 168	8 466	0	0	0%	0%

##### La gérance de tutelle

<sup>13</sup> Dans le cas d'une gérance classique, le financement de la mesure est assuré en totalité par un prélèvement sur les ressources du majeur (cf. infra). Du côté de la rémunération du tuteur, le caractère forfaitaire de la rémunération est plus intéressant quand la population a de faibles ressources.

La rémunération des gérants de tutelle est déterminée par l'arrêté interministériel du 14 février 1983, pris en application de l'article 3 du décret n° 69-195 du 15 février 1969. La mesure est intégralement financée par le majeur protégé. Le montant du prélèvement de base est de 3% pour la tranche des revenus annuels inférieurs à 15 000 francs, de 2% pour la tranche comprise entre 15 et 45 000 francs et de 1% pour la tranche au delà de 45 000 francs. Le deuxième alinéa du décret de 1969 prévoit par ailleurs que le juge peut allouer à titre exceptionnel une rémunération supplémentaire : l'article 3 de l'arrêté du 4 mars 1970 précise ainsi que cette rémunération est fixée pour chaque cas d'espèce et définit des plafonds (1% du produit des ventes, 70% du tarif pratiqué par les syndicats pour les opérations d'entretien et de réparation).

Ce mode de rémunération défavorise très nettement les gérants de tutelle par rapport aux associations. Les mesures qui leur sont confiées sont les mêmes et les financements reçus sont différents, pour des majeurs protégés à revenu identique.

Revenu annuel du majeur	Rémunération annuelle TE/CE	Rémunération annuelle gérant de tutelle	Ecart TE/CE-GT
0	8 466	0	8 466
50 000	8 466	1 100	7 366
75 000	8 466	1 350	7 116
100 000	8 466	1 600	6 866
125 000	8 466	1 850	6 616
150 000	8 466	2 100	6 366
786 600	8 466	8 466	0

La gérance de tutelle avait, au départ, été considérée comme une activité quasiment bénévole, destinée à s'appliquer à des personnes à faible revenu.

Or, cette conception de la gérance de tutelle a engendré deux séries d'effets néfastes :

- d'une part, elle a fait perdre une bonne part de son attrait à l'activité de gérant de tutelle privé, qui présente l'important avantage d'être économe des deniers publics, en favorisant le secteur associatif ;

- d'autre part, elle a été contournée par les juges, soucieux d'équilibrer leur portefeuille de mesures. Deux séries de pratiques ont ainsi été relevées par la mission : soit l'attribution à des gérants de tutelle privés de dossiers concernant des majeurs fortunés, en contradiction formelle avec les dispositions de l'article 499 du code civil et la jurisprudence de la Cour de cassation<sup>14</sup>, soit l'indemnisation des gérants de tutelle sur la base d'un barème indicatif fixé par les juges.

Cette pratique est très courante, mais elle s'accompagne d'une forte dispersion de l'indemnisation des vacations, payées sur les revenus des majeurs, ainsi que le montre le tableau suivant, construit à partir d'un échantillon de sites visités par la mission.

En francs (barèmes 1998)	PARIS	TOULON	NICE	BORDEAUX	VANNES	Moyenne	Ecart type
Rémunération horaire des vacations des gérants de tutelle privés	250	180	160	140	100	166	55

Sources :

*ordonnances de taxation*

<sup>14</sup> Cf. article 499 du code civil et Civ. 1<sup>re</sup>, 12 novembre 1986. La désignation d'un gérant de tutelle suppose que le peu d'importance des biens de l'incapable rende inutile la constitution complète d'une tutelle.

Cette dispersion des rémunérations supplémentaires engendre des inégalités géographiques fondamentales entre majeurs protégés (qui financent) et entre gérants (qui reçoivent). Au surplus, le contrôle du caractère effectif des vacations apparaît difficile.

Enfin, le prélèvement d'une commission de 1% sur le produit des ventes est une incitation à multiplier les ventes sans finalité économique.

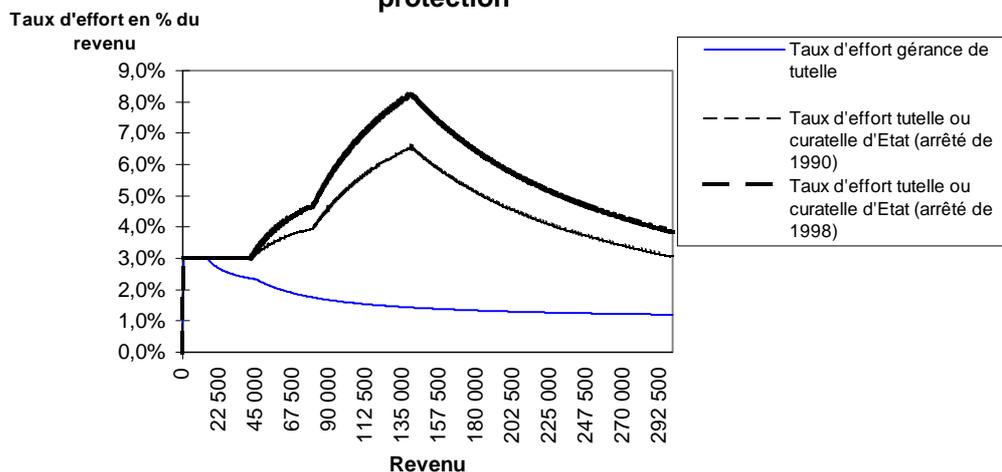
### La tutelle aux prestations sociales adultes

La TPSA est entièrement financée par les organismes sociaux sur le fondement du tarif arrêté par la commission départementale des tutelles aux prestations sociales. Il n'est requis aucune participation du majeur : l'obtention d'une double mesure entraîne ainsi la disparition de tout prélèvement sur les revenus du majeur, ce qui contribue naturellement à favoriser les demandes de doubles mesures auprès des juges des tutelles.

#### *b) Dispersion des taux d'effort en fonction du régime de protection*

Hors émoluments supplémentaires, les taux d'effort, qui mesurent la proportion des revenus du majeur consacrée au financement de la mesure de protection dont il bénéficie est très dépendant du régime de la mesure. En effet, deux barèmes sont en concurrence, l'un croissant avec le revenu (TE/CE), mais plafonné, l'autre décroissant avec le revenu, mais non plafonné (gérance), tandis que le taux d'effort est ramené à zéro dès qu'une TPSA intervient, que ce soit à titre exclusif ou en doublon.

#### **Comparaison des taux d'effort du majeur selon le régime de protection**



#### *c) Une rémunération inadaptée des prestations assurées*

La rémunération forfaitaire présente d'abord l'inconvénient majeur de ne pas être modulée dans le temps. Or le travail effectif du gérant est en général beaucoup plus important lors de l'ouverture de la mesure que par la suite.

En second lieu, le niveau actuel des rémunérations des mesures d'Etat et des TPSA conduit à une double interrogation :

- sur l'adéquation de la rémunération au travail effectivement rémunéré. Un calcul simple, fondé sur des moyennes constatées (nombre de dossiers par délégué à la tutelle à temps plein<sup>15</sup>, hypothèse d'un travailleur social d'une dizaine d'années d'ancienneté, dont le coût employeur serait de 16 000 francs par mois), permet de relever que le nombre d'heures consacré à chaque dossier est en moyenne assez faible - et encore plus si l'on tient compte des réunions internes, de la formation etc. - et les mesures bien rémunérées. La rémunération du tuteur n'absorbe qu'environ un tiers de la rémunération totale, le reste se répartissant entre de l'encadrement administratif et des frais divers. Il est, dans ces conditions, permis de s'interroger sur le montant des frais de structure des associations.

Les résultats des calculs sont présentés dans le tableau suivant.

	TE/CE	TPSA
Rémunération mensuelle moyenne par dossier	700	1 100
Nombre de dossiers	63	43
Recettes mensuelle d'activité d'un délégué à la tutelle	44 100	47 300
Nombre d'heures travaillées	169	169
<b>Nombre d'heures par dossier</b>	<b>2,7</b>	<b>3,9</b>
<b>Rémunération horaire moyenne de la mesure</b>	<b>261</b>	<b>280</b>
* dont coût salarial employeur (10 ans d'ancienneté)	95	95
* dont autres coûts	166	185

- sur les niveaux atteints par la TPSA au regard du montant des prestations sociales versées. Pour nécessaire qu'il soit, le travail d'accompagnement social est en effet réduit (environ quatre heures par mois en moyenne), et son coût élevé. Dans le cas d'un majeur percevant une allocation adulte handicapé d'environ 3 500 francs par mois, le coût moyen d'une tutelle aux prestations sociales adultes avoisine le tiers des prestations versées.

## **B - Le fonctionnement quotidien du dispositif l'éloigne de son épure**

### ***1. L'érosion des principes fondateurs***

#### *a) L'affaiblissement du critère légal d'altération des facultés personnelles*

La mission a constaté que si le critère légal de l'altération des facultés mentales ou corporelles de la personne demeure le fondement premier de l'ouverture des régimes de protection, d'autres considérations entrent également en jeu dans la décision des juges. Elles tiennent essentiellement à la situation sociale de l'intéressé.

Cela ressort des profils de personnes protégées décrits par les juges : beaucoup plus jeunes qu'auparavant, souvent alcooliques ou toxicomanes, marginaux ou en voie de marginalisation, ayant perdu pied à la suite d'un divorce ou de la perte d'un travail, de plus en plus de majeurs apparaissent, selon l'image employée par un juge, comme des « accidentés de la vie ». Tous les juges notent, à côté des catégories de population traditionnelle (personnes âgées, handicapés mentaux profonds), l'apparition de cette population dans le champ des mesures de protection. Pour ces personnes, au vu des dossiers étudiés par la mission, il semble que le besoin d'aide proprement sociale soit plus important que le besoin de protection juridique, même si celui-ci n'est pas inexistant.

---

<sup>15</sup> Voir plus loin, partie III-C.

Cette tendance est sans nul doute favorisée par le développement des signalements émanant des services sociaux notamment pour des personnes en situation de surendettement, ou en voie d'exclusion.

L'altération des facultés mentales de ces personnes est souvent peu détaillée par le médecin. Dans des dossiers en nombre certes très limité, la mission s'est même posé la question de savoir si le certificat médical constatant l'altération des facultés mentales n'avait pas été établi pour parfaire un dossier de demande de protection dont l'unique but était le maintien d'une famille dans son logement.

A la lecture de l'exposé des motifs de la loi de 1968, on peut se demander si l'extension des mesures de protection à ces nouvelles catégories n'était toutefois pas déjà contenue dans l'esprit de ses promoteurs. A plusieurs reprises en effet, lors des débats parlementaires, en plus des malades mentaux et des personnes atteintes d'une incapacité corporelle, la possibilité d'ouvrir le dispositif aux majeurs déficients ou inadaptés avait été évoquée. Devant le Sénat, le secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances, envisageait même que « le champ d'application de la loi ne doive pas se limiter aux seuls individus privés de raison, mais être étendu à tous ceux pour lesquels une aide extérieure s'avère indispensable ».

Cette incertitude sur les fins des mesures de protection dans un contexte d'effritement du lien social et de difficulté à renouveler les méthodes du travail social explique largement leur rôle de relais qui dépasse les conditions assez strictes prévues par le code civil pour en bénéficier.

*b) Le principe de priorité familiale est de plus en plus souvent battu en brèche*

En conférant à la famille un rôle prioritaire, le législateur a entendu faire de la mesure de protection confiée à un tiers l'exception. Ce principe est largement battu en brèche ainsi que la mission l'a constaté lors de ses visites, par le biais d'une extension des critères de la vacance.

L'ensemble des juges rencontrés affirme pourtant leur volonté de mettre en oeuvre autant que possible la priorité familiale. Or, si dans quelques tribunaux la proportion de tutelles familiales reste supérieure à la moyenne nationale de 48,9% en 1996, on constate que, dans plusieurs tribunaux, les tutelles confiées à des tiers supplantent les tutelles familiales et que dans l'ensemble des tribunaux elles sont en nette augmentation depuis quelques années.

Les motifs invoqués par les juges pour écarter la famille et faire appel à des tiers sont divers. Une typologie simplifiée de ces refus recouvre les cas suivants :

- la famille existe mais elle est introuvable. Des recherches devraient être entreprises mais elles sont jugées trop longues et incertaines. Elles ne sont donc pas effectuées.

- le fonctionnement de la cellule familiale est insatisfaisant. Cette situation, fréquente, peut elle même être déclinée sous plusieurs formes.

Un premier cas possible est l'existence d'un conflit familial qui la discrédite de façon naturelle et indiscutable. Dans un tel contexte, le recours aux tutelles familiales avec des conseils de famille n'est pas envisagé. La lourdeur du dispositif des conseils de famille est en effet unanimement dénoncée pour justifier le recours quasi inexistant à cette mesure. L'ensemble des juges rencontrés se situe à cet égard dans la moyenne nationale (1,7% des tutelles s'exercent sous le régime du conseil de famille en 1996).

L'exclusion de la famille peut également tenir à son incapacité à assurer cette mission, sans pour autant que le motif de son incompétence ou de son incapacité soit très clair, sinon qu'elle pourrait ne pas savoir gérer.

La nocivité présumée de l'environnement familial pour le malade est une troisième source d'exclusion potentielle. La conviction des juges à cet égard semble souvent reposer sur les certificats médicaux de certains psychiatres qui, pour des raisons purement thérapeutiques, expriment de manière systématique de fortes réticences à l'exercice de la mesure par la famille, estimant même parfois que c'est une contre-indication pour le traitement.

Le dernier cas possible est un refus d'exercice de la mesure par la famille pour des raisons de commodité, mais souvent également en raison de graves difficultés de tous ordres engendrées par la lourdeur du traitement de la pathologie de la personne à protéger.

Les raisons pour lesquelles les juges recourent à des tiers pour exercer des mesures de protection sont généralement présentées comme des données immuables qu'ils intègrent passivement dans leurs décisions. Rares sont les juges qui n'acceptent pas cette réalité, mettent en place une politique d'association systématique des familles à la mesure, et ne se contentent pas des éléments d'information donnés par le signaleur ou le requérant mais provoquent des recherches sur la famille et sur sa capacité à remplir la mission de tuteur ou curateur. Il est vrai qu'ils exercent tous leurs fonctions dans des tribunaux où la charge de travail est supportable, alors que dans certains tribunaux, celle-ci ne permet pas à leurs collègues d'afficher le même volontarisme.

L'ensemble de ces constatations conduit la mission à s'interroger sur la pertinence du principe de priorité familiale posé par la loi de 1968 et à se demander si le législateur n'a pas fait un pari impossible en calquant la vacance de la tutelle des majeurs sur celle des mineurs. En effet, la prise en charge des majeurs protégés peut être infiniment plus lourde et complexe que celle de mineurs pour lesquels les solidarités familiales sont plus faciles à trouver. Les juges ont dû en réalité adapter la notion de vacance aux problèmes particuliers posés par la prise en charge d'une population très diverse par l'âge et les pathologies<sup>16</sup> qu'elle présente.

Si les juges ont tendance à s'éloigner progressivement des grands principes posés par la loi de 1968 ; ils n'adoptent cependant pas des pratiques semblables dans le choix de la mesure et de son mode de gestion.

## ***2. Une justice sans unité***

En dépit des textes, le choix des mesures et de leur mode de gestion obéit à des critères variables suivant les juges.

### *a) Une grande liberté des juges dans le choix de la mesure*

---

<sup>16</sup> Voir plus loin.

L'examen de l'échantillon de 200 dossiers a fait apparaître plusieurs phénomènes préoccupants, qui se résument en définitive à un double constat chiffré :

- dans un cas sur quatre, la nécessité du placement sous une mesure de protection n'est pas apparue évidente au vu des éléments du dossier ;

- dans 45% des cas, la vacance n'est pas motivée, ce qui, combiné au critère du patrimoine fixé par le code civil, conduit à s'interroger sur l'opportunité d'une dévolution de la mesure à l'Etat dans un cas sur deux environ.

Ce constat peut être éclairé par des exemples concrets, à l'instar de celui-ci. « Madame X, âgée de 80 ans, présente une certaine rigidité psychique qui ne lui permet pas de gérer de façon efficace et dans son intérêt son patrimoine immobilier. Ce trouble de la personnalité se renforce d'une méfiance importante. Elle doit être conseillée, assistée et contrôlée dans les actes concernant cette gestion, une mesure de curatelle est justifiée » (extrait du rapport d'expertise médicale). En réalité, l'intéressée, reconnue saine d'esprit par le même médecin, craignait d'être spoliée par ses enfants. Cette crainte exprimée de vive voix n'est pas retenue par le juge des tutelles qui décide un placement sous administration légale avec contrôle judiciaire, confiée à une des filles de l'intéressée, laquelle présente en effet quelque temps plus tard une demande de donation au juge, qui la refuse.

Dans un autre cas, un majeur est placé sous curatelle d'Etat pour deux raisons principales : une dette locative de plusieurs dizaines de milliers de francs et des conditions de logement insalubres, étant précisé que le majeur dispose d'une famille et ne semble pas affecté d'une profonde altération de ses facultés mentales.

#### *b) Une grande latitude des juges dans le choix du mode de gestion*

##### - Gérance de tutelle ou tutelle d'Etat : une inversion des critères

Aux termes de la loi, le critère de l'importance du patrimoine détermine le choix du mode de gestion de la mesure de protection lorsqu'elle est confiée à une personne extérieure à la famille. La gérance de tutelle est ainsi considérée comme la forme appropriée lorsque le patrimoine est peu important, la tutelle d'Etat étant réservée à l'administration de tutelles complexes.

La pratique des juges est dans l'ensemble très éloignée de ce principe. La mission a pu constater en effet que la gérance de tutelle est au contraire le plus souvent utilisée lorsque le patrimoine de l'incapable est important. A l'inverse, la T.E est plus facilement prononcée pour des « cas sociaux » dont les patrimoines sont quasi inexistantes.

Cette pratique est directement liée à l'incohérence des mécanismes de financement actuels, présentée plus haut.

##### - Secteur associatif ou gérants de tutelle

Deux grandes tendances caractérisent à cet égard la pratique des juges des tutelles. Chacune de ces tendances a pu être observée, à des degrés certes divers, par la mission lors de ses déplacements.

Certains juges privilégient nettement les associations: ce choix peut résulter de la prise en compte d'une situation locale marquée par une pénurie de gérants de tutelle ou au contraire d'une méfiance à leur rencontre. Les juges voient alors dans l'association

une institution qui poursuit un but désintéressé, possédant une compétence certaine, et plus facilement contrôlable.

Pour les autres, plus rares, il convient de privilégier les gérants de tutelle personnes physiques afin de limiter le coût pour l'Etat de la prise en charge des mesures de protection par les associations.

Si des positions tranchées sont parfois exprimées par les juges, celles ci résultent le plus souvent de l'existence d'une offre locale ou de la pratique de leurs prédécesseurs.

Lorsque les mesures de tutelle sont confiées à des associations tutélaires, leur exercice sous la forme de la gérance de tutelle ou de la tutelle d'Etat connaît là encore des variations suivant les juges. Certains n'utilisent la tutelle d'Etat que dans des proportions infimes, comme à MARSEILLE ou à NICE, d'autres liant étroitement l'association au principe même de la T.E ne leur confient que cette mesure, comme à BOBIGNY. Ce choix est en général guidé par la demande de l'association et sa capacité à convaincre le juge que la survie de l'association dépend ou non du financement par l'Etat des mesures de protection.

Cette variété des pratiques se reflète dans la part des mesures d'Etat dans le total des décisions rendues. Le tableau suivant donne la mesure de cette hétérogénéité.

Indicateurs de fonctionnement - 1996	Minimum	Maximum	Moyenne	Médiane	Total
Décisions rendues (tous régimes de protection des majeurs)	2	1 267	128	97	59 716
% de mesures de tutelle et curatelle d'Etat	0,00%	76,47%	21,86%	19,45%	13 365

*Source : retraitement des statistiques extraites du répertoire général civil*

Les résultats obtenus - en moyenne, une mesure sur cinq est dévolue à l'Etat, les taux locaux variant entre 0 et 76% - comportent un biais lié à la taille des tribunaux d'instance. Un second moyen de comparaison consiste donc à ne retenir que des tribunaux de taille significative (plus de 300 décisions par an). Les résultats sont également probants.

Tribunal d'instance	Nombre de décisions rendues	% de mesures d'Etat
BREST	314	59,55%
LILLE	931	29,97%
GRENOBLE	436	18,12%
BORDEAUX	1 267	12,94%
NICE	695	3,60%

*Source : idem.*

#### - Doublement ou non des mesures d'Etat par une mesure de T.P.S.A.

Là encore les attitudes sont très variées d'un tribunal à un autre : certains juges refusent systématiquement la pratique de la double mesure, car ils estiment que la mesure d'Etat remplit amplement le but poursuivi, et notamment l'action éducative contenue selon eux dans le mandat confié à l'Etat. D'autres, au contraire, les ordonnent en étant convaincus qu'elles sont mieux adaptées à l'incapable. La majorité, cependant, les prononce de manière systématique, à la demande de l'association tutélaire, pour financer à un taux plus élevé la mesure. Là encore, les juges intègrent très souvent la pratique antérieurement suivie par leurs prédécesseurs.

Un dernier cas rencontré est celui de quelques juges partisans d'une interprétation très stricte de la notion de subsidiarité, ce qui les conduit à attribuer extrêmement peu de mesures d'Etat. Tel est notamment le cas à MARSEILLE et, dans une moindre mesure, à NICE. Les associations se voient attribuer une mesure de gérance de tutelle qui peut être doublée, en tant que de besoin, par une tutelle aux prestations sociales adultes.

### C - Le paysage de la tutelle a connu de profondes transformations

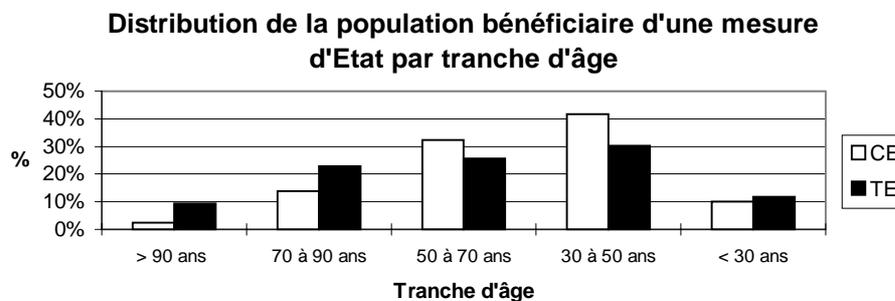
Au cours de ses investigations, la mission a cherché à définir le profil des majeurs placés sous une mesure de protection, mais également à brosser un tableau de l'environnement économique et social qui constitue le paysage de la tutelle.

#### 1. L'évolution du profil des majeurs protégés

L'exercice a porté ses fruits en ce qui concerne les mesures d'Etat, puisque les états trimestriels envoyés par les associations aux DDASS comportent des informations précieuses. La fiabilité des informations portées dans les dossiers consultés au tribunal d'instance est en revanche sujette à caution.

##### a) Résultats des échantillons : mesures gérées par les associations

Le graphique suivant fait apparaître la distribution par tranche d'âge d'un échantillon de 2 000 majeurs bénéficiaires de mesures d'Etat gérées par des associations.<sup>17</sup>



L'âge moyen de la population de l'échantillon est de 52 ans pour les curatelles et de 58 ans pour les tutelles. Les âges médians sont respectivement de 49 et de 55 ans.

La première caractéristique de la population bénéficiaire est donc qu'il ne s'agit pas, en moyenne, d'une population très âgée. Il est cependant exact :

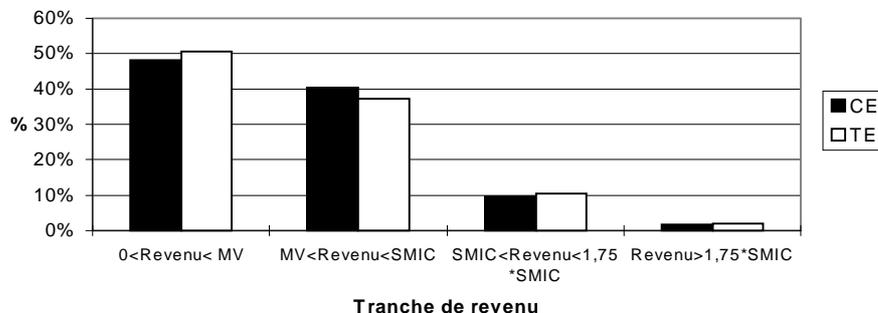
- que la probabilité d'être placé sous un régime de cette nature est fonction croissante de l'âge ;

- que les populations placées sous tutelle et curatelle d'Etat diffèrent. Plus encadrés, les majeurs sous tutelle sont également plus âgés. Un tiers de l'échantillon a plus de 70 ans et environ un majeur sur dix a dépassé 90 ans, ce qui constitue une proportion importante.

<sup>17</sup> Départements de la SEINE SAINT DENIS, de la LOIRE ATLANTIQUE et des ALPES MARITIMES.

S'agissant, en second lieu, de la distribution des revenus<sup>18</sup> des incapables, le graphique suivant présente les résultats d'une analyse conduite sur deux départements<sup>19</sup>.

**Distribution des revenus des incapables majeurs  
bénéficiaires d'une mesure d'Etat**



Note : MV signifie

*minimum vieillesse*

On relève deux traits caractéristiques :

- d'une part, les majeurs ne disposent en général pas de revenus élevés. Ils dépassent le SMIC dans moins de 15% des cas. Le revenu mensuel moyen se situe aux alentours de 4300 francs toutes mesures confondues. Le revenu médian est d'environ 3600 francs (soit à peu près le montant de l'allocation adultes handicapés) ;

- d'autre part, les différences de revenus entre les majeurs placés sous tutelle et ceux placés sous curatelle sont peu sensibles.

*b) Résultats des échantillons : analyses sur dossier*

La mission a cherché à recouper les échantillons précédents avec les informations contenues dans les 200 dossiers de majeurs bénéficiaires d'une mesure d'Etat qu'elle a exploités dans les cabinets de divers juges des tutelles.

Ces éléments ont globalement confirmé le constat de l'échantillon associatif. L'âge moyen - toutes mesures confondues - des majeurs placés sous tutelle est de 53 ans, l'âge médian de 50 ans. Tous les âges de la vie adulte sont représentés (de 19 à 99 ans).

La part des bénéficiaires de l'allocation adulte handicapés atteint environ 35%.<sup>20</sup>

Il est difficile de dresser un portrait précis des pathologies rencontrées : la variété des qualifications utilisées dans les expertises médicales affecte nécessairement ce tri d'approximations. Le tableau suivant présente toutefois les résultats obtenus. Le total dépasse 100% dans la mesure où des cumuls de qualification sont possibles.

<sup>18</sup> Les revenus sont ceux de la base ressource.

<sup>19</sup> Départements de la SEINE SAINT DENIS et de la LOIRE ATLANTIQUE

<sup>20</sup> Dans le département du MORBIHAN, par exemple, le taux est de 30%.

Altération mentale et/ou physique mal caractérisée	39,5%
Surendettement, prodigalité	21,1%
Troubles psychiques	15,8%
Débilité légère ou profonde	15,8%
Psychoses maniaco-dépressives	7,9%
Autres	7,9%
Démence sénile	5,3%

Dans deux cas sur cinq, l'altération des facultés mentales ou corporelles n'est pas présentée avec un degré de détail suffisant. On notera que le surendettement, parfois abusivement assimilé à la prodigalité, est une cause fréquente de placement : elle concerne un dossier examiné sur cinq.

Au terme de ce portrait, le profil type du majeur protégé laisse entrevoir un quinquagénaire aux faibles revenus, atteint d'une altération plus ou moins grande de ses facultés mentales. Le taux moyen d'activité est extrêmement réduit : à peu près nul pour les majeurs placés sous tutelle, il est également faible pour les majeurs sous curatelle (le cas le plus fréquent est celui du bénéficiaire de l'allocation adulte handicapé employé dans un centre d'aide par le travail). La part des bénéficiaires du RMI n'a, quant à elle, pas été quantifiée, mais semble plutôt faible par construction (bénéfice du minimum vieillesse pour les majeurs âgés et de l'allocation adulte handicapé pour une part importante de la population étudiée).

## ***2. La transformation de l'environnement économique et social***

La mission n'est pas en mesure d'établir une corrélation statistique précise entre l'augmentation du nombre des majeurs protégés et l'évolution des principales données sociales. Il faut se garder en ce domaine des explications trop simples. Ainsi malgré l'affaiblissement souvent invoqué des liens familiaux, on constate que les familles continuent à assurer près de 60 % des mesures nouvelles, comme il y a 6 ans.

Plus précisément, il n'est pas possible de dire avec certitude la part qui revient au trois facteurs suivants :

- D'une part, la montée des phénomènes de pauvreté, de précarité et d'exclusion, dus non seulement au chômage et au surendettement, mais aussi aux risques accrus de disqualification ou de déqualification sociale provenant de la confrontation à une société plus exigeante, plus sélective, plus complexe, plus individualiste. La diminution de l'encadrement social naturel, la « déliaison » sociale peuvent avoir accru le besoin de protection des majeurs au sens strict du code civil.

- D'autre part, notre faible capacité à renouveler le travail social pour faire face à tous ces nouveaux risques sociaux s'ajoutant à la complexité du paysage administratif né de la décentralisation. La balkanisation des politiques sociales, l'absence d'accompagnement social adapté, la difficulté à coordonner l'action des acteurs, la déresponsabilisation qui en résulte parfois, ont pu faire apparaître les délégués à la tutelle comme les ultimes soutiens de populations marginalisées et faire croître, par défaut, les mesures de protection au-delà des besoins réels ; d'autant que les associations tutélaires ont su développer une offre spécifique en ce domaine. La protection juridique de certains majeurs surendettés ou menacés d'expulsion paraît bien relever de cet effet de substitution.

- Enfin, l'absence d'une véritable politique publique des tutelles et curatelles, tant au niveau national que local. Le manque de sélectivité des signalements et des mesures, les nombreux biais financiers qui les provoquent, tels que constatés par la mission, ont pu favoriser ce transfert de clientèle. Les propositions formulées par la mission devraient permettre à l'avenir d'y voir plus clair sur ce point : leur mise en oeuvre devrait s'accompagner de réflexions sur le type et les modalités du travail social dont nous avons aujourd'hui besoin pour agir en amont et améliorer ainsi le ciblage des différentes politiques publiques.

Malgré ces incertitudes, trois phénomènes ont certainement contribué à l'augmentation du nombre des majeurs protégés par l'Etat :

1 - L'augmentation de la population âgée et très âgée, notamment féminine, que l'on s'est efforcé de maintenir le plus possible à domicile, et dont l'espérance de vie s'est accrue, mais avec une capacité d'autonomie déclinante, ce qui peut justifier des mesures spécifiques de protection. Selon le ministère de la Justice, les demandes d'ouvertures concernant les personnes âgées de 80 ans et plus sont passées de 10 270 (19 % du total) en 1991 à 16 285 (24 %) en 1996.

2 - L'augmentation des ménages bénéficiant de minima sociaux, qui a porté sur environ 1 million de personnes de 1970 à 1995. Force est en particulier de constater que l'allocation adulte handicapé, créée en 1975 et qui concerne aujourd'hui près de 600 000 bénéficiaires, a entraîné une forte augmentation des TPSA, forme de protection marginale auparavant, ainsi que des tutelles civiles dont le coût pèse sur l'Etat. L'accroissement de la pauvreté, dont cette évolution témoigne, s'ajoute à son insuffisante rémunération pour expliquer le déclin de la gérance de tutelle privée, plus économe en deniers publics, mais, il est vrai, insuffisamment préparée à assumer un travail d'accompagnement social.

3 - La politique de la santé mentale et la mise en place progressive de la sectorisation à partir de 1960 a entraîné une forte diminution du nombre de lits (de 170 000 en 1970 à 61 000 en 1995). Le nombre des patients, qui dépasse 830 000 en 1993 est, pour sa part, en progression (+ 18 % entre 1985 et 1993), en sorte qu'un nombre croissant de malades sont soignés en milieu ouvert. Ils ont d'autant plus besoin de mesures de protection que la sectorisation n'a pas produit dans son domaine tous les résultats espérés, faute notamment de structures alternatives à l'hospitalisation bien adaptées et que les efforts de renforcement du dispositif de santé mentale conduits depuis 1995 n'ont pas encore porté tous leurs fruits. Or, les établissements et médecins concernés ont, on l'a vu, une assez forte propension à préférer les tutelles et curatelles d'Etat aux mesures familiales quand bien même elles seraient possibles<sup>21</sup>.

La question du ciblage approprié de la protection des majeurs en fonction des évolutions sociales reste au total une question ouverte qui devrait être approfondie, mais ne peut, comme on le voit, être traitée indépendamment des politiques adjacentes et ayant de fortes zones de recoupement avec elles. Il conviendrait en outre, pour être parfaitement exhaustif, d'examiner aussi les cas où une mesure de protection aurait été nécessaire mais n'a été ni signalée, ni prise<sup>22</sup>. La faible implication des parquets dans le dispositif contribue à ces cas de tutelle ou curatelle omises.

---

<sup>21</sup> L'enquête sur les tutelles qui a été demandée à la Direction des Hôpitaux, dont les résultats ne sont pas encore disponibles, permettra d'y voir plus clair notamment sur l'impact de la politique de santé mentale sur le nombre de majeurs protégés.

<sup>22</sup> La protection des espèces ou revenus des personnes âgées en établissement, ou de certaines populations particulières, tels les joueurs dépendants ou ludopathes, peut par exemple être évoquée.

### III. DES DYSFONCTIONNEMENTS INTERVIENNENT TOUT AU LONG DE LA MISE EN OEUVRE DES MESURES

Les investigations conduites par la mission débouchent sur un constat plutôt pessimiste. A l'évidence, le dispositif français de protection des majeurs ne fonctionne pas bien : à suivre la mesure, de sa naissance dans le cabinet du juge jusqu'à sa mise en oeuvre par un gérant de tutelle, privé ou associatif, des dysfonctionnements ont été repérés. L'absence de mécanismes régulateurs interdit d'abord de maîtriser les flux (A). S'y ajoutent un grave défaut de contrôle, favorisant l'émergence de comportements répréhensibles (B) et une totale absence d'évaluation de la qualité des prestations fournies (C).

#### A - L'absence de mécanismes régulateurs interdit la maîtrise des flux

Il ressort des développements qui précèdent que notre dispositif de protection des incapables majeurs se caractérise par la diversité tant des mesures que des acteurs.

Si, en sa qualité de prescripteur unique, le juge est incontestablement le pivot du dispositif, il doit cependant intégrer dans sa démarche, le regard, la sensibilité, les approches de nombreux intervenants dont les motivations, la logique et les finalités peuvent accuser de profondes différences.

Une telle diversité offre des potentialités d'adaptation et de souplesse qui ne sont pas à négliger dans un domaine aussi complexe, multiforme et évolutif. Mais elle peut se transformer en faiblesse lorsque le système ne s'accompagne pas de mécanismes de régulation et de coordination suffisants.

Or, la mission a pu constater qu'à l'image d'un paysage institutionnel reposant sur un équilibre entre les quatre pôles du système (familial, judiciaire, médical et social), vision idéale qui a probablement inspiré le législateur, la réalité oppose un juge submergé par le flot des signalements et la masse des procédures, un parquet peu impliqué voire absent, des décisions souvent déterminées par les avis médicaux et le fonctionnement des associations, des mesures rarement réexaminées.

#### *1. Des procédures généralement ouvertes d'office, sous la pression de signalements multiples et mal filtrés*

##### *a) La saisine d'office prédomine*

Le recours à la saisine d'office, "*qui constitue pour le juge une simple faculté relevant de son pouvoir discrétionnaire*" (Cass.Civ.1re, 23 juin 1987), est en fait devenu une pratique très répandue. Elle représente ainsi, d'après les constatations de la mission, le principal mode d'ouverture des procédures de protection au détriment de la priorité conférée aux requêtes d'origine familiale par l'article 493 du Code civil.

Selon les tribunaux inclus dans l'échantillon d'observation, le taux des saisines d'office oscille entre 60 et 90% des procédures ouvertes. Au plan national, ce taux se situe à 56,1%<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Source : INFOSTAT Justice, n° 51, avril 1998.

L'ampleur prise par ce mode de saisine trouve sa principale cause dans la multiplication et la diversification des signalements effectués sur le fondement de l'article 493 alinéa 2 du code civil.

*b) Les sources de signalement se multiplient et se diversifient*

La mission a constaté une tendance forte à la mise en place systématique de procédures de signalement à l'occasion des sorties de centres hospitaliers spécialisés.

Le plus souvent cette pratique vise à soutenir un projet pédagogique ou thérapeutique, par exemple de retour à domicile; mais la mission a noté des cas pouvant relever d'une stratégie des intervenants sanitaires et sociaux ayant en charge la personne dans le but de dégager leur responsabilité.

La mission a relevé encore que les assistantes sociales polyvalentes de secteur, les CAF, les bailleurs sociaux, les éducateurs ont considérablement élargi, ces dernières années, le cercle des "signaleurs" tracé par l'article 493. Les motivations de ces nouveaux acteurs sont non seulement diverses mais encore parfois bien étrangères à l'altération des facultés mentales. Ainsi, il a été noté que des signalements interviennent pour des personnes en situation de surendettement, ou sous la menace d'une expulsion, ou encore lorsqu'une société d'habitations à loyer modéré veut être sûre que le loyer sera payé.

La multiplication de ces pratiques présente des risques de comportements abusifs d'autant plus grands qu'il s'agit d'un phénomène que le juge ne parvient pas à maîtriser.

*c) Aucune politique homogène de régulation des signalements n'est mise en oeuvre*

- La mission a relevé que, dans leur immense majorité, les signalements étaient adressés directement au juge des tutelles sans passer par le parquet. Nonobstant toute autre considération, cette situation ne permet pas au ministère public de filtrer les saisines.

Dans un tel contexte, c'est au juge qu'incombe la régulation des signalements. A cet égard, la mission a constaté que la formule "autant de politiques que de juges" souvent employée par les partenaires institutionnels de la justice trouve également à s'appliquer en matière de tutelle. Les pratiques observées au stade de la saisine révèlent en effet, selon les juges, soit l'absence de toute volonté de régulation - le juge ouvrant une procédure quelles que soient la source et la qualité du signalement -, soit la mise en oeuvre à cet égard de démarches hétérogènes.

Certains magistrats rencontrés refusent de se saisir lorsque ne sont joints au signalement ni un certificat médical circonstancié, ni des informations sur la famille et sur le patrimoine de la personne à protéger ; d'autres exigent encore que le signalement soit porté à la connaissance des membres de la famille avant de leur être adressé. Mais des travaux de la mission, il résulte que tout aussi nombreux sont les juges qui acceptent de se saisir au vu d'un simple certificat médical reproduisant une formule stéréotypée concluant à la nécessité d'une mesure de protection en raison d'une altération, pas toujours spécifiée, des facultés mentales.

- La diversité des pratiques se rencontre encore dans le traitement des requêtes d'origine familiale qui répondent rarement aux prescriptions formelles de l'article 1244 du Nouveau code de procédure civile.

Les dossiers examinés par la mission ont montré que les éléments de situation appelant une protection sont très sommairement évoqués, que les renseignements sur les proches parents de la personne à protéger font souvent défaut ; il arrive même que le certificat du médecin spécialiste ne soit pas joint.

Or si certains juges renvoient les requêtes incomplètes à leur auteurs, d'autres mettent en oeuvre une saisine d'office sur leur fondement.

Il va de soi que les disparités observées dans le traitement des signalements et des requêtes - domaine crucial car il porte sur la régulation des flux et la définition du périmètre de la saisine d'office - posent le problème récurrent de notre organisation judiciaire : alors qu'il existe au moins un juge des tutelles dans chacun des 476 tribunaux d'instance implantés sur le territoire, aucune instance de coordination n'est prévue par les textes que ce soit dans le cadre du tribunal de grande instance ou à l'échelon de la cour d'appel.

Dès lors la mise en place d'un processus de concertation associant les juges, le parquet et l'ensemble de leurs partenaires (administration, associations, établissements de soins et d'hébergement, médecins) en vue de clarifier les critères et les méthodes est étroitement soumise aux seules initiatives individuelles.

## ***2. Des décisions prononcées à l'issue d'une instruction sommaire par un juge isolé, surchargé et sous influence***

A une saisine d'office mise en oeuvre sur le fondement de requêtes rarement complètes et de signalements multiples, divers et souvent lacunaires, pourrait succéder une instruction utilisant toutes les ressources de l'article 1248 du nouveau code de procédure civile.

De même, pourrait-on espérer que le parquet, peu actif au stade de la saisine, prenne, au terme de la procédure, des réquisitions motivées pour éclairer la décision du juge.

Les mesures en cause, certes protectrices dans leur objectif, portent nécessairement atteinte à la liberté civile des personnes ; la légitimité d'un réexamen de la décision par le biais d'un recours ou à l'occasion d'une réévaluation à date imposée apparaît dès lors peu contestable.

Or, les constatations opérées par la mission révèlent que dans de très nombreux cas la décision est prise à l'issue d'une instruction sommaire, par un juge isolé, surchargé, excessivement dépendant des avis médicaux et des orientations des associations tutélaires ; et qu'en outre, les décisions prises ne sont que rarement réexaminées.

### *a) Une instruction sommaire*

- Tous les juges ne procèdent pas à une **recherche systématique de l'existence de parents**, alliés ou amis de la personne à protéger. Peu nombreux, sont ceux qui procèdent eux-mêmes à l'audition des dites personnes. Il a été constaté sur ce point le recours fréquent à des commissions rogatoires qui ne s'imposaient pas et plus encore à l'envoi d'un questionnaire.

Sur l'échantillon de 200 dossiers déjà évoqué, l'audition de la famille n'apparaît que dans 37% des cas.

De telles pratiques, qui n'apparaissent pas marginales, privent pourtant le juge d'un contact direct avec un environnement humain susceptible d'enrichir sa connaissance de la personnalité du majeur et dans lequel peuvent se trouver des personnes à même d'exécuter la mesure de protection envisagée.

- L'enquête a révélé, à la surprise de la mission, que **l'audition du majeur**, pourtant obligatoire sauf avis médical contraire, est loin d'être systématiquement pratiquée : dans l'ensemble près d'un majeur sur trois n'est pas entendu et il a même été relevé dans un tribunal 43 % d'ordonnances de non audition.

Dans ce domaine encore, les pratiques diffèrent : là où tel juge accepte la recommandation médicale de ne pas auditionner, tel autre passera plus facilement outre y compris en se déplaçant dans l'établissement de traitement.

Certains magistrats rencontrés ne voient guère l'intérêt d'auditionner les malades atteints d'altérations graves alors que d'autres considèrent que même dans ce cas, le contact direct avec la personne enrichit le processus de décision.

- Le **recours à l'enquête sociale** connaît un champ d'application très limité dans l'ensemble ; seuls quelques magistrats rencontrés sont convaincus des mérites de telles investigations qu'ils n'ordonnent que dans quelques dossiers présentant, selon eux, des difficultés particulières.

Plus nombreux sont les juges ayant tendance à confier, le plus souvent à une association tutélaire, un mandat spécial dont le rapport d'exécution s'apparente, par sa teneur et ses conclusions, à une enquête sociale.

- Il apparaît en fait que la pièce maîtresse du dossier d'instruction est constituée par une **expertise psychiatrique**, effectuée par un médecin spécialiste inscrit sur la liste établie par le procureur de la République, que de nombreux juges ordonnent presque systématiquement y compris donc lorsqu'un certificat conforme aux exigences de l'article 493 du Code civil leur a été produit dans le cadre de la requête.

Il faut voir dans cette pratique la cause principale de l'augmentation considérable des frais de justice liés aux mesures tutélaires.

A cet égard, un magistrat a signalé à la mission que sa démarche, consistant à exiger du requérant comme de l'auteur d'un simple signalement, la remise d'un certificat médical délivré par un médecin spécialiste agréé par le procureur de la République, ce qui le dispense de recourir à une expertise psychiatrique, débouchait sur une économie annuelle évaluée à 576.000 F (480 ouvertures / an x 1 200 F) soit 2 fois le budget de fonctionnement courant de son tribunal d'instance.

Les juges se déclarent globalement satisfaits de la qualité des expertises, faites par des médecins qu'ils choisissent et dont ils ont pu apprécier les compétences. Les rapports que la mission a pu consulter lui inspirent une appréciation plus nuancée. S'il est vrai que certains experts s'attachent à décrire la personnalité du majeur à travers sa biographie, son environnement familial et social et formulent un avis médical précis et circonstancié, il n'en reste pas moins que de nombreux rapports semblent être le fruit d'investigations limitées qui aboutissent à des constatations et des conclusions proches du stéréotype.

La mission a été par ailleurs frappée par la forte orientation protectrice des expertises psychiatriques et surtout par le fait, déjà signalé, qu'elles s'accompagnent souvent d'une préconisation visant, pour des motifs thérapeutiques, à écarter la famille de l'exécution de la mesure qui serait ordonnée.

*b) Un juge isolé et surchargé*

Faute de temps et de moyens, les parquets déjà largement absorbés par leur activité pénale et de plus en plus sollicités dans le cadre des politiques publiques, s'impliquent peu dans le suivi des régimes de protection des incapables majeurs. Si la circulaire adressée par le parquet général de Paris aux procureurs de son ressort (voir annexe) peut constituer le modèle d'une politique à suivre en la matière, les pratiques qu'il a été donné à la mission d'observer démontrent que dans l'immense majorité des situations, et encore une fois faute de moyens suffisants, l'action du ministère public dans ce domaine se limite à un contrôle formel des procédures se traduisant le plus souvent par l'apposition d'un simple visa sur les dossiers qui lui sont communiqués préalablement à l'audience.

Rares sont les magistrats du ministère public qui prennent des réquisitions écrites sur le triple plan de la nécessité d'une mesure, du choix de celle-ci et de son exécutant. Encore plus rares sont ceux qui assistent à l'audience.

Si les contacts entre le parquet et le juge sont peu fréquents dans le cadre de la procédure, il a été encore observé que les points de rencontre et de concertation offerts par l'établissement des listes de gérant de tutelles, le contrôle de ceux-ci, les relations avec l'ensemble des partenaires concernés par le dispositif (DDASS et associations notamment) ne sont utilisés que dans certains ressorts et encore avec parcimonie.

A un parquet plutôt distant, s'ajoute une défense souvent absente, les avocats n'intervenant que très rarement dans les procédures de protection des incapables majeurs.

Fragilisé par son isolement, le juge des tutelles l'est encore par la lourdeur de ses tâches qui, si elles ne cessent de croître dans le strict domaine des régimes de protection, ne se limitent pas à celui-ci. A l'exception de quelques juges spécialisés dans les tribunaux d'instance les plus importants, l'immense majorité des magistrats tutélaires doit en outre assumer l'intégralité ou une large part des autres activités relevant de la compétence du tribunal d'instance, voire participer en outre au fonctionnement du tribunal de grande instance.

Tous les magistrats rencontrés par la mission et se trouvant dans une telle situation ont exprimé le regret de ne pouvoir consacrer, faute de moyens suffisants, le temps requis pour un traitement attentif et complet de la matière tutélaire.

*c) Un juge sous influence*

Parce qu'il est isolé et surchargé, le juge a tendance à s'appuyer sur deux acteurs quant à eux très actifs au sein de la chaîne de décision : il s'agit des médecins et des associations tutélaires.

### **Les médecins**

Il est admis, par tous les magistrats rencontrés, que l'avis du médecin spécialiste, est suivi dans neuf cas sur dix non seulement pour le choix de la mesure mais encore pour le mode de gestion préconisé.

Mais il est vrai que le juge peut difficilement résister à la conclusion médicale recommandant une mesure de protection ; de plus, l'avis médical peut être assez précis pour rendre presque inévitable la protection recommandée. Les médecins ont une conscience aiguë de leur rôle en matière de protection et, bien que la loi ait vivement souhaité leur collaboration avec l'institution judiciaire, ils estiment en général que l'avis médical doit être déterminant et prennent facilement ombrage des décisions des juges non conformes à leurs prescriptions.

### **Les organismes tutélaires**

Les juges soulignent d'une manière générale le poids des associations et même leur sentiment d'une pression parfois excessive exercée sur le juge des tutelles.

Il est vrai que les juges des tutelles se présentent de manière dispersée devant les associations qui appartiennent à des structures locales et nationales fortement représentatives. Si une coordination existe entre les juges d'un même tribunal dans les grandes villes, elle est plus rare entre les juges des tutelles des différents tribunaux d'instance d'un même département.

Par ailleurs, le juge des tutelles, appelé à changer d'affectation, est le seul acteur non permanent du système et, qui plus est, un acteur souvent inexpérimenté car il exerce généralement cette fonction en début de carrière.

Le trait commun à toutes les associations tutélaires consiste en l'augmentation de leur marge de manoeuvre au plan financier.

A cet effet, elles exercent leurs pressions sur le juge à deux niveaux :

1) dans le cadre du mandat spécial, quand elles sont chargées d'émettre un avis sur la suite à donner ;

2) dans leur demande de se voir attribuer des mesures les plus favorables sur le plan financier.

Lorsqu'elles interviennent, comme c'est souvent le cas, dès l'ouverture de la procédure en tant que mandataire spécial du majeur placé sous sauvegarde de justice, les associations émettent au terme de leur intervention un avis sur la suite à donner. La mission n'a constaté que des avis tendant à l'ouverture d'un régime de protection, toujours suivis par le juge qui confie la mesure à la même association.

Il est vrai que, dans un souci de cohérence et d'efficacité, le juge ne peut que tenir compte du travail déjà accompli par l'association et de la connaissance par elle acquise de la personnalité et des besoins du majeur.

La plupart des magistrats rencontrés ne cachent pas leur propension à donner satisfaction aux demandes formées par leur partenaire associatif quant aux choix du mode de gestion de la mesure et au doublement de celle-ci par une TPSA, tout en sachant que dans la plupart des cas ces demandes n'obéissent qu'à des considérations financières.

Enfin, il n'est pas exclu que les juges surchargés et soucieux de ne pas être trop sollicités par les familles se tournent plus facilement vers les associations.

Parce qu'il veut légitimement s'appuyer sur des associations accomplissant généralement un travail efficace et de qualité, le juge sera tenté de s'inscrire dans la logique de fonctionnement de ces dernières ou en tout cas de ne pas s'y opposer.

*d) Les mesures ne sont que rarement réexaminées*

Les décisions des juges des tutelles sont rarement déferées à l'instance de recours. Il est apparu à la mission que les contestations, qui ne dépassent pas 5 % des jugements prononcés, émanent généralement de membres de la famille qui critiquent, non pas la nécessité d'une mesure de protection, mais la désignation d'un intervenant extérieur pour l'exécuter. Selon l'échantillon, il est vrai réduit, observé par la mission, il n'est pas rare que l'instance de recours infirme le choix fait par le juge sur ce point.

A l'inverse de certains exemples étrangers tels que le Québec et l'Allemagne, où toutes les mesures de protection doivent être réexaminées au plus tard au bout de cinq ans, sur le fondement d'une évaluation médicale et psycho-sociale du majeur protégé (voir annexe IV), le système français autorise la pérennité des mesures dont le réexamen n'intervient en principe qu'en cas de demande de mainlevée ou d'allègement.

Les modifications qui peuvent se produire dans la situation du majeur ne seront donc prises en compte que si, par un moyen quelconque, elles sont portées à la connaissance du juge des tutelles qui, contrairement au juge des enfants depuis la loi du 6 janvier 1986, n'a pas l'obligation de renouveler les mesures au terme d'un délai légal.

Un tel système, en ce qu'il n'impose pas au juge une obligation de réévaluation périodique et ne comporte aucun mécanisme autorisant au moins la connaissance systématique des changements de situation intervenues, est porteur de dérives.

Ainsi, de nombreux juges des tutelles ont indiqué à la mission que l'examen de toutes les mesures en stock auquel ils ont procédé lors de leur prise de fonction, leur avait permis de constater que certaines concernaient des personnes décédées, parfois de longue date, que d'autres n'étaient plus exécutées, qu'un nombre élevé n'étaient plus adaptées à la situation du majeur. Un magistrat a même précisé qu'un tel examen lui avait permis de ramener le stock de mesures en cours de 4 000 à 3 000.

## **B - La mise en oeuvre des mesures n'est pas véritablement contrôlée**

La protection des majeurs contre eux-mêmes et contre les abus dont ils pourraient être victimes est la finalité essentielle des mesures de tutelle. C'est en effet dans le but de sécuriser la gestion de leur patrimoine et de leurs revenus qu'un tiers est appelé à se substituer à eux. La contrepartie logique de cette privation de liberté est que le tiers soit lui-même contrôlé, afin de vérifier que le mandat dont il est investi n'est pas détourné de son objet.

Le choix du législateur a été de confier cette obligation de contrôle à l'institution judiciaire : au juge de décider la mesure, à lui d'en contrôler l'exécution. Cette symétrie, intellectuellement séduisante, ne résiste pas à l'épreuve des faits.

### *1. Un défaut de contrôle généralisé*

Ni l'institution judiciaire, ni les DDASS ne parviennent à faire face dans des conditions satisfaisantes à leurs obligations de contrôle respectives.

#### *a) L'institution judiciaire ne parvient pas à faire face à ses lourdes obligations*

La loi du 8 février 1995 a transféré le contrôle et le visa des comptes de gestion du juge des tutelles au greffier en chef du tribunal d'instance, tout en laissant au juge la possibilité de l'exercer lui-même.

L'exercice de ce contrôle est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat pour faute simple<sup>24</sup>. En dépit de ces enjeux, le fonctionnement quotidien du dispositif est affecté de nombreuses carences.

#### *- Le transfert du contrôle des comptes au greffier en chef*

Tout d'abord, la loi du 8 février 1995 n'est pas appliquée avec rigueur. Ainsi que le note un rapport du premier président de la cour d'appel de PARIS au début de l'année 1998<sup>25</sup>, les pratiques varient dans le ressort de chaque tribunal de grande instance. A PARIS, par exemple, la vérification des comptes est réalisée par le seul greffier en chef dans les deux cinquièmes des tribunaux et par le juge seulement dans une proportion identique de cas. Pour le solde, soit dans un cas sur cinq, une partition des dossiers a été définie.

La mission a cherché à mesurer l'application effective de la loi de 1995 auprès d'un échantillon représentatif de tribunaux. Un questionnaire a ainsi été envoyé aux premiers présidents de neuf cours d'appel métropolitaines. 147 tribunaux d'instance ont répondu. Le graphique suivant présente les résultats obtenus<sup>26</sup>.

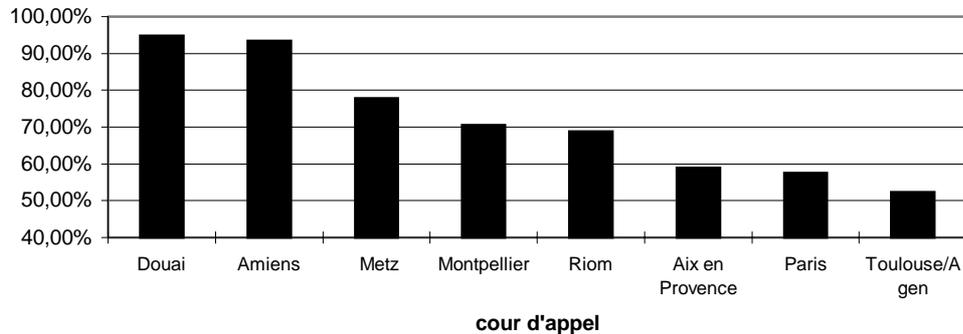
---

<sup>24</sup> Cf. la circulaire du 4 mai 1995 prise en application du chapitre 5, titre I de la loi du 8 février 1995, qui rappelle les dispositions de l'article 473 du Code civil.

<sup>25</sup> Note transmise par lettre en date du 3 février 1998 à Madame le Garde des Sceaux.

<sup>26</sup> Les taux sont légèrement majorés, car les cas de contrôle conjoint par le juge et le greffier en chef ont été assimilés à des cas de contrôle par le greffier en chef, sans distinction.

**Proportion de tribunaux d'instance dans lesquels le contrôle des comptes de gestion est assuré par le greffier en chef**



Il faut noter, une fois encore, l'hétérogénéité des pratiques rencontrées. Concentré entre les mains du greffier en chef dans le ressort des cours d'appel de DOUAI et AMIENS, le contrôle des comptes de gestion reste en revanche largement une prérogative du juge à PARIS ou à AIX en PROVENCE.

La mission a par ailleurs relevé, à l'occasion d'une visite sur place dans un tribunal d'instance parisien, le cas d'un greffier en chef refusant tout simplement d'accomplir cette mission au motif que ses tâches de chef de greffe ne lui permettraient pas d'exercer cette responsabilité dans des conditions satisfaisantes. De son côté, le juge admet que les contrôles exercés sur les 1 200 dossiers en stock sont empiriques et formels : il est seulement vérifié, en réalité, que les comptes de gestion ont bien été établis et transmis. Le contrôle au fond est donc sommaire.

Au delà de ce cas spécifique de mauvaise collaboration du greffier, le simple enregistrement des dossiers semble de loin la pratique la plus répandue. Au tribunal d'instance de BOBIGNY, par exemple, où la prise en main du contrôle des comptes de gestion par le greffier en chef, qui a reçu une formation de quatre jours, date de septembre 1997, l'essentiel des anomalies détectées lors du contrôle des comptes de gestion relève du signalement de pièces manquantes, et ce n'est que sur dénonciation par le majeur ou sa famille que des anomalies plus sérieuses ont pu être décelées. En outre, le greffe n'a pas de visibilité d'ensemble des défaillances en matière de transmission des comptes de gestion, la liste des retardataires éditée par le logiciel de gestion des tutelles n'étant pas fiable, faute de saisie systématique dès la réception des comptes de gestion, et les lettres de rappel non systématiquement éditées.

*- La faiblesse des moyens dévolus au contrôle*

A Nice, les juges des tutelles confirment que l'objectif principal - qui ne semble pas avoir été du reste atteint - reste bien la vérification de l'envoi de la totalité des 6 700 comptes de gestion : les lettres de relance ne sont pas, ou très rarement, éditées. En matière de vérification, seuls deux gérants privés sur la trentaine que compte le ressort du tribunal sont contrôlés chaque année. Le greffier en chef confirme l'absence de contrôle, imputable selon lui à la faiblesse des effectifs du greffe (qui compte pourtant plus de 26 agents en équivalents temps plein). Une situation identique prévaut à Marseille, où un seul greffier est chargé du contrôle des comptes de près de 7 000 dossiers.

La plupart des juges des tutelles rencontrés, ou interrogés à l’occasion de l’enquête déjà mentionnée, ont tenu à souligner le poids croissant que représente la protection des majeurs dans leur activité, mais aussi dans celle du greffe. Il ne s’agit naturellement pas que d’une simple question de contrôle, mais aussi de lourdes contraintes d’organisation administrative (organisation des auditions, convocations, expédition de lettres de rappel, recherches diverses etc.). Quantifier avec précision ce qui relève de l’un et de l’autre présente des risques de biais statistiques importants. En revanche, deux indicateurs simples permettent de prendre la mesure des faibles moyens impartis à la gestion du dispositif <sup>27</sup> :

- en extrapolant au plan national les résultats obtenus sur l’échantillon de 147 tribunaux d’instance, et en considérant que le contrôle des comptes absorbe la totalité du temps consacré par le greffier en chef au service des tutelles et 20 % du temps des autres catégories d’agents affectés à la protection des majeurs (hypothèse a priori optimiste), on peut estimer que chaque agent doit vérifier entre 2 500 et 3 000 comptes par an, soit environ une demi-heure par compte ;

Effectifs ventilés par catégorie	Greffiers en chef en ETP	Greffiers en ETP	Agents C en ETP	Total
Total en ETP pour la protection des majeurs	68	204	326	597
Sous-total en ETP pour le seul contrôle des comptes	68	41	65	174
			Stock de mesures	500 000
			Nombre de comptes à vérifier par agent	2 878

- si l’on se concentre sur l’activité du seul greffier en chef, on peut estimer que le contrôle des comptes de gestion absorbe entre 12 et 15% de son temps de travail total.

Dans ces conditions, les contrôles sont le plus souvent lacunaires. De nombreux juges des tutelles ont appelé l’attention de la mission sur la gravité de la situation prévalant dans leur tribunal. Ainsi, par exemple, de celui de JUVISY sur ORGE, qui note que la « vérification des comptes de gestion n’était plus faite depuis des années », ce qui impose un important effort de rattrapage, ou encore celui de MONTREUIL, qui souligne *ex abrupto* qu’en l’absence de greffier en chef « les comptes de gestion ne sont plus vérifiés. Le juge procède à des vérifications à l’occasion d’autres requêtes ».

L’essentiel du contrôle consiste à analyser sommairement les états de recettes et de dépenses, en demandant le premier et le dernier relevé de comptes de l’année (ce qui ne permet notamment pas de déceler une utilisation non déclarée de la trésorerie en cours d’année) et à vérifier que les pièces justificatives des mouvements déclarés affectant le patrimoine ont bien été fournies. Ceci, dans le meilleur des cas. Ponctuellement, les ventes de patrimoine immobilier sont examinées par le juge.

Sauf exception, les agents chargés du contrôle rencontrés par la mission ont indiqué que leur formation se résumait à un séminaire d’une semaine organisé par l’école nationale des greffes, parfois complété par une formation dispensée par la cour d’appel. Cette formation, qui n’est pas systématique, est au surplus insatisfaisante puisque le cours de l’école nationale des greffes ne permet pas de distinguer les approches en flux (revenus, dépenses), et en stocks (logique de patrimoine). Seules les variations aberrantes enregistrées par tel ou tel compte bancaire sont susceptibles d’être repérées.

<sup>27</sup> Le détail des calculs est présenté en annexe II.

*- la question des inventaires*

L'inventaire du patrimoine à l'ouverture de la mesure n'est pas réalisé systématiquement. C'est pourtant à ce stade que le patrimoine mobilier est le plus exposé. Les associations font valoir à cet égard la charge financière importante (entre 1 000 et 2 000 francs) que peut faire peser cette obligation est souvent sans rapport avec la valeur du patrimoine effectif.

*- une gestion financière « sans filets »*

Les pouvoirs de gestion courante conférés à un gérant de tutelle sont considérables : il peut retirer de l'argent liquide comme il veut, où il veut, utiliser une ou plusieurs cartes bancaires, faire des virements etc sans qu'en contrepartie, face à ces retraits d'argent liquide, il lui soit systématiquement demandé de justifier d'un titre de paiement. Quant aux placements, aucun mécanisme ne permet d'instaurer de cloisons étanches entre les gérants appelés à arbitrer entre tel et tel produit, et les banques et compagnies d'assurance intéressées par cette clientèle.

Au total, les procédures internes ne sont pas sécurisées. Arme de dissuasion, le contrôle des comptes est très insuffisant, faute d'avoir été organisé et pourvu de moyens suffisants. L'insuffisance des instruments informatiques ajoute à ces carences. Aujourd'hui, les tutelles sont un secteur en expansion très médiocrement contrôlé : plus que jamais, la seule sécurité est bien la confiance que le juge accorde au tuteur. Cette situation n'est, au demeurant, pas neutre pour l'Etat, dont la responsabilité est susceptible d'être engagée en cas de défaillance d'exercice du pouvoir de surveillance dévolu au juge des tutelles<sup>28</sup>.

*b) Les directions départementales des affaires sanitaires et sociales sont en général des acteurs passifs*

S'agissant des mesures d'Etat, le contrôle des états trimestriels est généralement réduit à sa plus simple expression. Il consiste à vérifier par sondage la bonne application du barème : celui-ci découlant généralement d'une application informatique, les erreurs sont par définition impossibles. La mission a pourtant relevé des contradictions flagrantes avec la réglementation, comme par exemple dans cette association de Seine-Saint-Denis<sup>29</sup> qui ne comptabilisait pas, depuis sa création en 1996, l'allocation adulte handicapé dans l'assiette du prélèvement sur les ressources du majeur (ce qui entraînait un coût supplémentaire d'environ 90 francs par mois et par majeur bénéficiaire de cette allocation), sans s'attirer d'observation de la DDASS. L'association ignorait, il est vrai, l'existence de l'arrêté de 1990. Le contrôle amont - c'est à dire chercher à savoir ce qui rentre dans la base ressource - n'est jamais réalisé, même sur des échantillons restreints. Aucun cas d'échange d'informations avec les caisses d'allocations familiales, par recoupement des fichiers des tutelles et curatelles d'Etat et des TPSA, n'a été relevé par la mission.

---

<sup>28</sup> Cass. Civ. 1<sup>ère</sup>, 26 juin 1979, Agent judiciaire du Trésor public contre consorts MORINEAU et autres.

<sup>29</sup> Il s'agit d'une association récente.

La coordination avec les services judiciaires présente des traits plus contrastés. L'organisation de réunions de concertation entre l'ensemble des intervenants du dispositif de protection des majeurs varie d'un département à l'autre. Elles sont le plus souvent très rares, et en général dominées par des aspects budgétaires qui heurtent les juges des tutelles, moins sensibilisés à ces sujets et préoccupés de la juste et difficile application de la loi. La mission a pu relever des exemples de dysfonctionnements engendrés par ce manque de coordination. A Paris, certaines associations agréées pour les mesures d'Etat par le Parquet ne le sont pas par la DDASS, alors qu'à l'inverse celle-ci finance via des mesures d'Etat une association non reconnue par le Parquet<sup>30</sup>.

De façon générale, l'élaboration par les acteurs concernés d'une politique locale de protection des majeurs fait défaut.

Parfois active, à l'image des directions de la Gironde, de Loire-Atlantique et du Morbihan, la DDASS est en général un intervenant plutôt passif vis à vis des tutelles. Il ne s'agit pas d'une priorité, comme le montre la faiblesse des effectifs affectés au contrôle des tutelles. La mission a estimé les montants en jeu par le truchement d'un questionnaire adressé à l'ensemble des DDASS métropolitaines.

Les résultats de cette enquête sont présentés dans le tableau suivant. Il fait apparaître que le contrôle du dispositif mobilise environ 40 équivalents temps plein sur l'ensemble du territoire (soit environ 0,4 ETP par DDASS), pour un coût total d'environ 5 MF, soit moins de 1% du coût budgétaire des mesures d'Etat.

	Total cadres A	Total cadres B	Total cadres C	Total effectifs
Effectifs en ETP	9,1	11,5	11,1	41,6
Coût employeur moyen en KF	214*	150*	140*	
Coût salarial total du dispositif DDASS en MF	2,0	1,7	1,6	5,2

\* données moyennes fournies par le bureau SRH4 (Ministère de l'emploi et de la solidarité)

## 2. Des pratiques répréhensibles

Confrontée à des pratiques répréhensibles, la mission a été amenée à faire jouer les dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale à deux reprises. Mais au delà de ces cas particuliers, les dysfonctionnements ne sont pas rares et impliquent les gérants privés comme des intervenants associatifs. Cette situation n'a rien de surprenant : elle est avant tout le fruit des carences des mécanismes de contrôle.

Deux exemples sont présentés en détail.

### a) Les dérives liées à la pratique du compte pivot

De nombreuses associations n'ouvrent pas de compte de dépôt au nom de chaque majeur afin de retracer les dépenses et recettes réalisées pour le compte de la personne protégée. Celles-ci sont inscrites sur un compte, dit compte pivot, ouvert au nom de l'association auprès d'un établissement bancaire. Chacune des associations dispose ainsi d'un ou plusieurs comptes pivots, non rémunérés, qui sont crédités des revenus courants et débités des dépenses courantes des majeurs protégés.

<sup>30</sup> Association L...

La détermination des positions créditrices ou débitrices personnelles est le produit d'une procédure de suivi **comptable** interne à l'association.

Deux situations ont dès lors été relevées. Dans la première, les banques auprès desquelles sont ouverts le ou les comptes de dépôt de l'association versent à celles-ci une subvention, soit directe, soit indirecte, via une absence de facturation de services bancaires<sup>31</sup>.

Mais dans la plupart des cas, le compte pivot est adossé à des comptes de placement, abondés par les excédents récurrents du compte pivot. Les associations ne reversent pas aux majeurs les produits résultant du placement des sommes prélevées sur le compte pivot.

Il s'agit donc d'un mécanisme d'écrêtement différent de celui, habituellement rencontré, qui consiste à virer les excédents de revenus courants d'un compte de dépôt individuel vers un compte d'épargne individuel ouvert au nom du majeur. Dans le cas présent, l'association tutélaire place une partie de la trésorerie excédentaire à son unique profit.

Les produits financiers en jeu peuvent être importants (jusqu'à 2 MF par an dans certaines associations visitées), et leur utilisation variable : il s'agit très fréquemment d'investissements immobiliers, mais les sommes peuvent également être utilisées à la couverture des charges de gestion courante, voire à l'octroi de prêts et secours aux familles (c'est la procédure d'affectation au fonds social en vigueur à l'UNAF, mais les prêts ne concernent qu'une très faible part de cette réserve de trésorerie).

La légalité de l'utilisation des comptes pivots continue de faire l'objet de débats. Dans une réponse ministérielle (question écrite A.N. n° 16 564 - J.O. du 4 décembre 1989), le Garde des Sceaux a estimé que l'utilisation d'un compte pivot était possible à condition qu'il soit possible de « *déterminer avec une extrême précision pour chaque personne protégée les fonds lui revenant et les intérêts qui y sont attachés* ».

Cette solution paraît exclure que les associations tutélaires puissent s'approprier, directement ou indirectement, les produits financiers engendrés par le patrimoine des majeurs protégés.

Les différents problèmes juridiques associés aux comptes pivots ont été développés dans une expertise demandée par la mission à l'Agence judiciaire du Trésor. Elle émet les plus sérieuses réserves sur les modalités d'utilisation du compte pivot et souligne les risques de nature pénale susceptibles d'y être attachés : abus de confiance, exercice illégal de la profession de banquier et détournement de fonds.

L'utilisation des comptes pivots concerne une écrasante majorité d'associations affiliées à l'union nationale des associations familiales, et une bonne part des associations tutélaires en général. Certaines, telles l'UNAPEI, s'efforcent, sans grand succès d'ailleurs, d'en limiter le champ.

Dans certains cas, il est apparu évident à la mission que des excès ont été commis. Dans une grande ville du sud de la France, par exemple, une situation de blocage se pérennise car les associations ont perdu la confiance que leur accordaient jusqu'à présent les juges des tutelles. Ce climat a conduit le greffier en chef à refuser de

---

<sup>31</sup> Cette pratique a notamment été relevée par la mission en SEINE-SAINT-DENIS et à NICE.

certifier les comptes de gestion de l'exercice 1997. Il a pour origine des pratiques abusives, dont quelques cas topiques dépassant la simple question de l'existence du compte pivot méritent d'être cités.

Ainsi en est-il des procédures appliquées aux bénéficiaires de l'aide sociale : les associations prélèvent mensuellement 90% des revenus mais ne les reversent au département que tous les trimestres, voire plus tardivement encore en raison des retards répétés de celui-ci dans l'émission des titres de recette. Les sommes prélevées sont, dans l'intervalle, placées au bénéfice des associations sans que les produits financiers ne reviennent aux majeurs ou au département.

S'y ajoute, s'agissant des majeurs décédés, le placement pour le compte de l'association des soldes créditeurs entre le décès et la liquidation de la succession, sans reversement des produits correspondants. Cette pratique ne concerne qu'une seule association, dont l'architecture des comptes présente au surplus une très grande opacité : pas moins de 13 comptes (titres ou dépôt) ont en effet été ouverts dans quatre établissements financiers de la place, avec des liens multiples et des mouvements de compte à compte, dont l'un particulièrement important, qui n'ont pu être justifiés. Convaincue de l'existence de risques élevés pour le patrimoine des majeurs protégés, la mission a, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, porté ces éléments à la connaissance du procureur de la République.

Générale et répréhensible, dans la mesure où elle conduit les majeurs protégés à financer à leur insu les associations tutélaires par des moyens non prévus par les textes, la pratique du compte pivot sans reversement de ses revenus n'a fait l'objet d'aucune observation des DDASS, ni de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité. Aucune réflexion n'a par conséquent été menée pour faire en sorte que les avantages techniques allégués d'une gestion collective n'aboutissent pas à priver les majeurs protégés de revenus financiers auxquels ils ont droit.

#### *b) Les indélicatesses de certains gérants de tutelle*

Les indélicatesses perpétrées par les gérants de tutelle sont fréquentes. Elles sont le plus souvent détectées après dénonciation d'un proche, plus rarement à la suite d'un contrôle. Les dysfonctionnements aboutissent à la radiation de la liste tenue par le procureur de la République : à N..., par exemple, cinq personnes ont été rayées de la liste entre 1994 et 1995 à la suite de la découverte de prélèvements excessifs. A P..., un gérant de tutelle s'inquiétait, dans un courrier à un juge des tutelles daté du mois de novembre 1997, des découvertes que neuf mois d'exercice lui avaient permis de faire. Il notait ainsi avoir reçu « des propositions de rémunération parallèle de la part de deux banques...(et prend) l'exemple d'un gérant qui, après avoir arbitré un contrat d'assurance vie, s'est vu ristourner une partie de la commission d'arbitrage par la compagnie (...) ».

La mission a, pour sa part, été confrontée à un cas typique de confusion des genres. A l'occasion de la visite d'une association en région parisienne, les membres de la mission ont relevé que le président, ancien gérant de tutelle hospitalier, était également président d'une autre association de tutelle dans un département attenant. Parallèlement à cette activité, il exerce la profession de gérant de tutelle privé depuis 1992. Son cabinet privé gère un stock décroissant de mesures (environ une centaine), son renouvellement pour l'année 1998 ayant été limité aux dossiers en cours à la suite d'observations des juges des tutelles. S'y ajoute une activité de gérant d'une SARL immatriculée au registre du commerce et des sociétés à la fin de l'année 1995 : cette société gère trois « foyers de vie » dans lesquels sont logés, dans des conditions jugées peu satisfaisantes par la DDASS, des majeurs incapables, sur les ressources desquels sont prélevés - par la voie

conventionnelle - environ 6 000 francs par mois. La comptabilité de l'association vérifiée comprenant par ailleurs des irrégularités manifestes (financements croisés accordés par les autres structures gérées par son président, absence physique de matériels comptabilisés, financement sur les ressources des majeurs d'honoraires d'avocat sans contrepartie identifiée), la mission a, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, porté l'ensemble de ces éléments à la connaissance du procureur de la République près le tribunal de grande instance compétent.

Cet exemple montre bien qu'en l'absence de contrôle étroit, la protection des majeurs peut ouvrir la voie à des comportements frauduleux aux dépens de personnes particulièrement fragiles et qu'il s'agit précisément de protéger. Seuls des contrôles sur pièces et sur place régulièrement organisés permettraient de mesurer la fréquence de ces agissements. Il est clair que le risque qu'ils se produisent n'est pas sécurisé.

Enfin, le secteur hospitalier a également été ébranlé par des détournements opérés par des gérants de tutelle laissés à eux même. Le meilleur exemple en est donné par le cas du gérant d'un grand hôpital de l'APHP, qui aurait détourné plusieurs millions de francs avant d'être identifié par un juge des tutelles. Les mécanismes de fraude mis en place étaient nombreux et, surtout, rudimentaires : absence de dossiers et non production des comptes de gestion aux juges des tutelles, débarras de logements sans inventaire des biens en présence d'un commissaire-priseur (et dispersion des biens par le gérant au profit de proches), passation de contrats d'obsèques pour des personnes décédées, prélèvements sur les comptes bancaires et postaux, location d'appartements à des proches à des tarifs avantageux après facturation de travaux etc. Le gérant ne demandait pas de frais de gestion et ne produisait pas l'état correspondant sans s'attirer d'observation de la Trésorerie générale, ni d'ailleurs des juges des tutelles.

L'absence de contrôle touche ainsi la totalité des gestionnaires de mesures, qu'ils relèvent du statut associatif ou exercent à titre privé. Cette absence de contrôle concerne également les mesures familiales.

### **C - L'absence d'évaluation de la qualité des prestations fournies par les gestionnaires favorise des pratiques hétérogènes**

Les constats formulés par la mission se concentrent sur le secteur associatif pour deux raisons. La première réside dans la difficulté de cerner les pratiques des gérants privés et des préposés d'établissement, en raison de leur grand nombre et de leurs pratiques. Quelles conclusions communes tirer de la pratique d'un préposé à la tutelle travaillant dans un CHS et gérant avec son équipe 300 mesures et le préposé d'un petit établissement de retraite, associant à son activité de responsable des frais de séjour et de direction des ressources humaines la gestion de quelques mesures de tutelle ? Déduire de l'analyse d'un échantillon restreint des constats d'ensemble aurait inévitablement conduit à des généralisations abusives.

La seconde tient à un constat quantitatif : 80% des services chargés de la mise en oeuvre de mesures de tutelle d'Etat et de TPSA ressortent du statut associatif, quand, en parallèle, les parts des organismes de sécurité sociale (CAF), des CCAS et des DDASS ne dépassent pas 3 et 8%. Dominant en la matière, le secteur associatif est par ailleurs mieux structuré et plus lisible puisque plus de huit associations sur dix sont affiliées à une fédération nationale<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Essentiellement l'UNAF, qui regroupe 43,6% des 188 associations tutélaires, suivie de l'UNAPEI (29,3%), la FNAT (13,3%) et l'AFSEA (10,1%). Source : enquête DAS-INSERM déjà citée.

### *1. Des pratiques disparates*

#### *a) Il est difficile de cerner le contenu précis des prestations fournies*

Les prestations réalisées par les délégués à la tutelle varient considérablement d'une association à l'autre, quelles que soient la fédération de rattachement et les consignes données par les instances nationales.

Alors même que les textes fondateurs différencient le travail à fournir selon qu'il s'agit d'une TPSA - mesure qui accorde une fonction éducative au délégué, et donc un accompagnement social visant au retour à l'autonomie et à la réinsertion du majeur protégé - ou bien d'une mesure de tutelle ou de curatelle civile - marquée par une conception essentiellement patrimoniale - la polyvalence des délégués est le trait le plus marquant du dispositif actuel. Au sein des UDAF, par exemple, et en dépit des directives nationales de l'union nationale qui préconisent une stricte partition des tâches entre les tutelles civiles et les TPSA, les délégués avouent bien souvent effectuer le même type de prestations quel que soit le statut des majeurs, lesquels requièrent tous, à leurs yeux, un accompagnement social. Cette polyvalence de fait se traduit fréquemment par des portefeuilles diversifiés.<sup>33</sup> L'identité du profil des délégués, en majorité des travailleurs sociaux, favorise cette convergence.

Dans les faits, le facteur le plus pertinent de partition des services dans la plupart des associations semble être la distinction entre les services enfants et adultes.

Au delà de ces traits communs, il convient toutefois de distinguer :

- d'une part, les associations, spécialisées dans le handicap ou la maladie mentale, ou non. Cette catégorie de majeurs est de plus en plus sujette à la violence ; elle requiert un travail d'accompagnement plus lourd, qui expose les délégués à des comportements imprévisibles et souvent exacerbé par le rapport à l'argent. La montée de la violence est au coeur du discours des délégués à la tutelle quand ils évoquent leur métier ;

- d'autre part, le travail en milieu ouvert, c'est à dire au domicile du majeur, et le service apporté à la personne protégée en établissement, qui bénéficie déjà d'un accompagnement social au sein de la structure.

De façon générale, tant le contenu des prestations que leur périodicité sont laissés à l'appréciation des délégués. En l'absence de démarche qualité et d'indicateurs reconnus, il est difficile de cerner avec précision le service apporté. Tout au plus semble-t-il qu'en dehors des périodes de mise en place de la mesure et des périodes de crise, les normes minimales implicites soient une visite par mois pour chaque majeur à son domicile, et une visite par trimestre à un majeur hébergé. En l'état actuel des pratiques, ce point est toutefois invérifiable.

Une étude réalisée par le FORS<sup>34</sup> a pour sa part établi un référentiel d'activité des délégués. Celui-ci repose sur trois fonctions essentielles : administration des affaires des personnes sous tutelle, activités de suivi des personnes, activités internes. La mission n'a pas trouvé de correspondance véritable à cette grille au cours de ses visites sur place. En la matière, la norme est plutôt l'improvisation alliée au traitement de l'urgence.

---

<sup>33</sup> Comme à l'UDAF du Val-de-Marne par exemple.

<sup>34</sup> FORS, juin 1997. Fonctions tutélaire : évolutions des pratiques et transformation de la professionnalité des délégués.

*b) Les charges de travail effectives et l'organisation administrative varient très fortement d'une association à l'autre*

Une grande confusion prévaut tout d'abord s'agissant du nombre de mesures par délégué.

Les ratios affichés représentent des charges de travail très différentes et ne permettent pas des comparaisons fiables : certains ne prennent en compte que des personnes en établissement, d'autres mélangent le suivi des majeurs à domicile et en établissement, d'autres associent TPSA et gérances de tutelle, auxquelles sont associées des profils théoriques d'activité et de rémunération très différents. La variété des combinaisons possibles perturbe donc l'appréciation qu'il est permis de porter sur les données communiquées par les fédérations tutélaires. Une illustration du manque de clarté de cette situation a été apportée à la mission à l'occasion de ses visites sur place. Les données communiquées divergent en effet selon les acteurs : les quotas de mesures retenus par la DDASS, tels qu'ils ont été actés lors de la discussion budgétaire de la commission départementale des tutelles aux prestations sociales, ne coïncident pas avec les données transmises par les associations à la mission. A Marseille, par exemple, le nombre de mesures par délégué de l'UDAF affiché par la DDASS est de 32, alors que celui avancé par l'UDAF elle-même est de 43, l'union nationale retenant pour sa part le chiffre de 35. A Nantes, l'UDAF, organisée en unités pédagogiques polyvalentes, gère 44 mesures par délégué alors que la CRIFO en gère 80 et qu'un gérant de tutelle privé gère seul, avec l'appui d'une secrétaire, 150 mesures d'Etat.

Plus généralement, l'enquête (déjà citée) réalisée par la mission auprès des DDASS de métropole a permis de relever la dispersion des charges de travail. Les données sont présentées dans le tableau suivant.

<b>Moyennes départementales</b>	<b>Nombre de mesures de TE/CE par délégué ETP</b>	<b>Nombre de mesures de TPSA par délégué ETP</b>
Moyenne	63	43
Médiane	63	39
Maximum	97	194
Minimum	30	23

Deux traits majeurs apparaissent :

- la charge apparente de travail est plus importante en ce qui concerne les TPSA. Chaque délégué à la tutelle aux prestations sociale gère environ une quarantaine de mesures en moyenne. Quant il s'agit de mesures civiles, le nombre de majeurs pris en charge est légèrement supérieur à soixante. Les données collectées par la mission convergent de ce point de vue avec les résultats de l'enquête DAS-INSERM de 1997 (38,8 mesures de TPSA et 66,8 mesures pour les mesures civiles) ;

- les pratiques varient fortement d'un département à l'autre. En éliminant les extrêmes, car il s'agit de petits départements et donc d'échantillons peu représentatifs<sup>35</sup>, et en se concentrant sur les comparaisons entre départements, on relève ainsi des charges de travail très disparates.

<sup>35</sup> TPSA = Minimum : Jura ; Maximum : Aube.

TE/CE = Minimum : Gers ; Maximum : Haute Marne.

Département	Nombre de mesures de TE/CE par délégué ETP	Département	Nombre de mesures de TPSA par délégué ETP
Rhône	79	Côte d'Or	55
Seine et Marne	51	Bas-Rhin	35
<b>Ecart</b>	<b>55%</b>	<b>Ecart</b>	<b>57%</b>

Source : enquête DDASS précitée

A la marge, ces éléments de mesure supportent également le biais représenté par la proportion de bénévoles. Dans le cas de l'UNAPEI, la proportion de délégués bénévoles est ainsi le reflet de la forte implication des familles touchées par le handicap de leurs proches (même si les trois quarts des majeurs gérés par ces derniers sont hébergés en établissement et requièrent donc un accompagnement plus faible).

Cette variété règne par ailleurs en matière d'organisation administrative. Organisation par secteurs géographiques ou par type de mesure, organisation en modules autour de pôles administratifs ou organisation linéaire : ces exemples sont loin d'épuiser tous les modèles rencontrés par la mission. Or la variété, porteuse de richesse si elle permet de mieux s'adapter à un contexte local, masque la réalité de l'encadrement administratif des structures associatives, et donc la réalité de la charge de travail par délégué. Deux lectures sont de surcroît possibles du taux d'encadrement administratif, qui évolue toujours entre 40 et 60%. Un taux élevé peut, par exemple, signifier :

- soit un effort d'accompagnement social important, le délégué étant déchargé de l'essentiel des tâches administratives (à titre d'exemple, l'enquête FORS a établi que les tâches de secrétariat mobilisent entre 0,13 et 0,6 ETP par délégué selon les associations) ;
- soit une maîtrise insuffisante des charges.

Les deux cas ont été rencontrés par la mission.

## ***2. L'homogénéité du profil des délégués à la tutelle masque d'importantes difficultés de recrutement et d'adaptation des compétences***

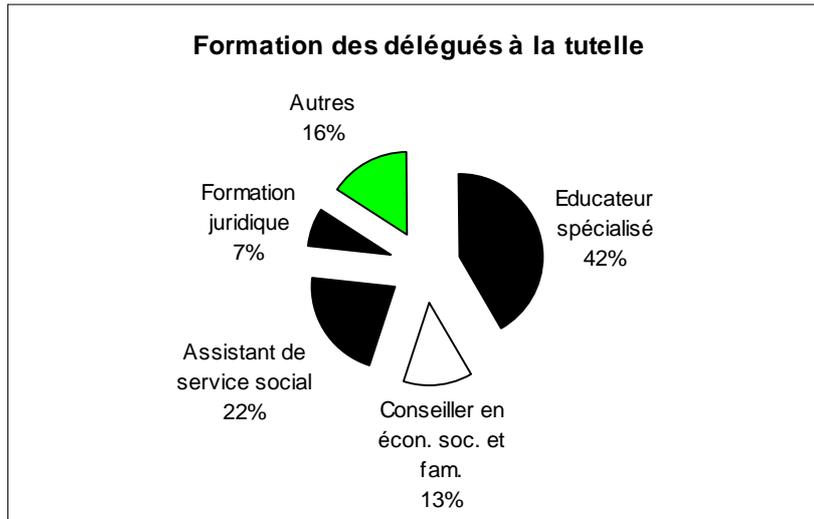
### *a) Un profil apparemment homogène*

Selon l'enquête DAS-INSERM de 1997, le délégué à la tutelle type est une femme (78% des cas), âgée de trente à quarante neuf ans, pourvue d'un diplôme professionnel du secteur social dans plus de huit cas sur dix.

Les profils de diplôme se répartissent de la façon suivante (sans distinction en fonction de la nature des mesures mises en oeuvre) <sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> L'échantillon analysé représente 2915 délégués à la tutelle.



Il faut noter que les juristes recrutés sont pour l'essentiel chargés de la gestion de mesures civiles. Certaines associations ont de surcroît recours à des personnes ressources jouant le rôle de référents spécialisés dans les domaines juridique et financier, ou font appel à des intervenants extérieurs (notaires, avocats, experts-comptables), rémunérés ou non.

*b) Des difficultés de recrutement et d'adaptation des compétences*

Cette homogénéité apparente devrait, en théorie, permettre de définir les traits d'un métier de délégué à la tutelle. La réalité est sensiblement différente.

- Le recrutement

Tout d'abord, les conditions de recrutement sont difficiles. Le travail social se dévalorise mais c'est surtout l'exigence de trois années d'expérience professionnelle avant l'obtention du certificat national de compétence, indispensable pour l'homologation en tant que délégué TPS, qui crée une barrière à l'entrée. La pratique montre que cette obligation est contournée par les associations, qui recrutent souvent sans que la condition d'ancienneté soit remplie.

Un autre point délicat soulevé par les associations tient à la forte féminisation de la fonction dans un contexte de violence accrue, ce qui oblige parfois les délégués à se déplacer à deux lors des visites à domicile et alourdit la charge de travail.

- La formation

75 heures par an qui y sont en moyenne consacrées pour les délégués TPS et 69 heures par an pour les délégués aux mesures civiles<sup>37</sup>, ce qui correspond à environ 1% des masses salariales en cause. Cependant, l'ensemble des associations souligne l'inadaptation du certificat national de compétence à la réalité de leur métier. Comme le souligne le rapport FORS, ce diplôme est davantage vécu comme une réassurance professionnelle que comme un apport de compétences nouvelles et utiles.

A côté d'un noyau dur de travail social, un besoin de qualification est reconnu dans trois domaines : capacités d'expertise psychologique et psychiatrique, connaissances juridiques et connaissances en matière de gestion de patrimoine. La mission a pu vérifier ce manque de formation au contact des délégués et relève les

<sup>37</sup> Source : enquête DAS/INSERM déjà citée.

conséquences néfastes qui s'y attachent. Ainsi, par exemple, de ce délégué à la tutelle d'une petite association de la région parisienne qui, faute de comprendre de quoi il s'agissait, omettait de déduire les frais de tutelle du revenu imposable du majeur, lequel avait été au surplus redressé pour des erreurs commises par son tuteur.

- Le dilemme : quelle qualification pour quel métier ?

Ici se retrouve l'extrême ambiguïté liée au métier de délégué et l'impossibilité à ce stade d'en donner une définition claire, faute d'accord des acteurs : polyvalence ou spécialisation ? travailleur social ou gestionnaire ?

Clarifier le débat suppose d'abord de bien en cerner les contours. A cet égard, il semble que la question centrale soit bien l'opportunité de la distinction entre des mesures purement gestionnaires et patrimoniales et des mesures sociales d'aide à l'autonomie et à l'intégration sociale. La réalité des faits transgresse sans cesse cette norme théorique, issue des lois de 1966 et 1968, puisque l'accompagnement social apparaît à des degrés divers quelles que soient les mesures mises en oeuvre.

Dès lors, il convient sans doute d'admettre que la différenciation des métiers ne dépend pas tant de la nature des mesures théoriquement exercées que de deux critères discriminants, à savoir le public pris en charge et les formes d'hébergement.

*3. Une absence générale d'évaluation et de réflexion sur des normes de qualité*

Aucun chantier sur une charte de qualité ou sur des conditions d'agrément au métier de délégué n'a pour l'instant été ouvert au plan national.

Des initiatives locales ont, certes, partiellement comblé cette absence. La DDASS de LOIRE-ATLANTIQUE a ainsi engagé des réflexions inter-régionales. Les acteurs (associations, administrations, justice) se rencontrent parfois. Les fédérations nationales s'efforcent quant à elles de créer une dynamique et organisent régulièrement des colloques, lieux privilégiés d'échange et de formation. L'UNAF, par exemple, a élaboré une esquisse de charte de qualité agrémentée d'un document explicatif et va organiser des assises de la tutelle en 1999. L'UNAPEI publie, quatre fois par an, une brochure bien documentée intitulée Tutelle Info et s'attache à former ses délégués bénévoles.

Cependant, il manque une réflexion collective d'ensemble sur les indicateurs d'efficacité et sur l'élaboration de protocoles de contrôle, bref sur les éléments fondateurs d'une démarche qualité. Les causes de l'extrême hétérogénéité des pratiques, ainsi qu'une partie des dérives relevées, gisent en partie ici, c'est à dire dans l'absence de directives adaptées et d'une vision d'ensemble qui caractérisent une politique publique digne de ce nom.

Conclusion de la première partie :

**Le dispositif , tel qu'il est actuellement organisé et géré,  
n'est plus adapté aux enjeux et doit donc être réformé**

Le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs n'est pas satisfaisant. Conçu il y a trente ans autour de principes clairs - priorité familiale, stricte nécessité de mesures certes protectrices, mais aussi restrictives de liberté - la protection des majeurs est peu à peu sortie de son épure.

Deux conséquences majeures découlent de l'inflation des mesures.

1/ Tout d'abord, une désorganisation du système judiciaire. Sollicités de toute part et soumis à une forte pression sociale, les juges des tutelles ne peuvent rendre leurs décisions dans une atmosphère sereine. Une fois les décisions rendues, ils ne sont pas non plus en mesure de contrôler les comptes de gestion. Or ce contrôle des comptes est bien la contrepartie du contrat de confiance passé avec des tuteurs aux larges pouvoirs. Voici donc fixé un premier élément du paysage des tutelles : une expansion sans contrôle.

2/ L'inflation des mesures s'accompagne ensuite de leur prise en charge croissante par des dispositifs socialisés : mesures d'Etat et tutelle aux prestations sociales adultes. La gérance de tutelle privée stagne en raison d'une distorsion tarifaire qui favorise ce phénomène de substitution progressive au profit du secteur associatif. La frontière entre les mesures civiles et sociales a perdu beaucoup de sa netteté, car une logique financière étrangère à la logique juridique initiale a peu à peu émergé. Il n'est, en effet, pas rare que des mesures de tutelle aux prestations sociales soient prononcées en complément de mesures civiles pour une simple question de rémunération de l'association tutélaire.

Tout ceci a un coût pour la collectivité. Qu'elle soit sollicitée n'a, en soi, rien de choquant puisque la demande d'accompagnement social est forte (évolution de la politique psychiatrique, exclusion), mais il serait souhaitable que la qualité des prestations soit assurée et contrôlée, ce qui n'est pas le cas, et que les principes de nécessité et de subsidiarité soient lui-même appliqués avec suffisamment de rigueur pour que l'Etat et les organismes de sécurité sociale n'étendent pas indéfiniment leur champ d'intervention.

Les défauts majeurs du système semblent, au total, se résumer à deux insuffisances :

- d'une part, une incertitude sur les objectifs et la cible de la politique mise en oeuvre. Le système a perdu en cohérence à partir du moment où les finalités juridique et sociale, a priori séparées, se sont confondues. Ecartelés entre ces impératifs, les juges des tutelles ont livré une multitude d'interprétations et la justice rendue a perdu son unité.

- d'autre part, l'absence ou l'insuffisance de mécanismes régulateurs. Ces carences peuvent être relevées à tous les niveaux : juridique, financier et social. Mal contrôlé et de plus en plus coûteux, le dispositif de protection des majeurs doit donc être réformé. L'ensemble des intervenants rencontrés par la mission s'accorde d'ailleurs sur cette nécessité.

**DEUXIEME PARTIE :**

**LES PROPOSITIONS**

Bien que peu visible et peu médiatisée jusqu'ici, la protection des majeurs est devenue un véritable problème de société qui requiert une grande attention de la part des pouvoirs publics. Les questions à résoudre sont, on l'a vu, extrêmement nombreuses et variées, et requièrent des compétences multiples. Elles ont surtout une dimension humaine d'une portée considérable, car ce sont les plus faibles qui sont ici en cause, avec leurs souffrances, leurs difficultés, et leur dignité qui doit être, par delà tous les obstacles, préservée face aux risques toujours renaissants d'abus, de découragement ou d'indifférence. Les évolutions de société que nous connaissons vont à l'évidence plus dans le sens d'un accroissement de cet ensemble de difficultés que dans celui de l'apaisement.

Deux séries d'objectifs commandent, à ce stade technique de la réflexion, la réforme du dispositif de protection des majeurs.

A court terme, les impératifs de clarification, de régulation et de contrôle dominant : il convient donc d'apporter au dispositif les correctifs qui permettent d'endiguer sa dérive actuelle. Ceci suppose à la fois de revoir l'articulation des mesures, de remettre à plat les mécanismes de financement en approfondissant les contrôles, et enfin de mieux coordonner les interventions d'acteurs pour l'heure éparées.

A moyen terme, l'enjeu est bien d'élaborer une politique publique, c'est à dire de réfléchir à l'adéquation des moyens disponibles aux différents objectifs assignés au dispositif. D'importants enjeux se dessinent, au croisement des politiques judiciaire et sociale. Ils concernent d'ores et déjà plus d'un Français majeur sur cent, et peut être plus demain en raison du vieillissement de la population, de la dilution des liens sociaux et des risques d'inadaptation aux exigences économiques.

Les besoins de la population cible ne sont pas toujours les mêmes : ils varient dans le temps et en intensité, qu'il s'agisse du besoin d'accompagnement juridique (protection du patrimoine, assistance ou représentation) ou du besoin d'accompagnement social.

L'éventail des mesures doit permettre de répondre à ces différentes situations, dans la réalité très liées les unes aux autres, mais que l'on peut sommairement caractériser et résumer sous la forme suivante :

BESOIN DE PROTECTION DU PATRIMOINE ET D'ASSISTANCE JURIDIQUE	FORT/FAIBLE	FORT/FORT
	FAIBLE/FAIBLE	FAIBLE/FORT
	BESOIN D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL	

Dans ce contexte, les propositions de la mission s'ordonnent autour de trois axes :

- 1/ rendre au dispositif une cohérence qui lui fait défaut ;
- 2/ instaurer des mécanismes de régulation ;
- 3/ redéfinir les procédures de contrôle.

## **I. UN DISPOSITIF PLUS COHERENT ET PLUS LISIBLE**

Rendre sa cohérence au dispositif suppose qu'en amont, les critères d'attribution des mesures soient aménagés, et en aval que l'éventail des mesures soit redéfini et les mécanismes de financement refondus.

### **A - Aménager les critères d'attribution des mesures**

Quatre séries de dispositions permettraient un aménagement substantiel des critères d'attribution des mesures de protection :

- l'élargissement de la définition du cercle familial ;
- la révision des critères de la vacance ;
- l'inversion du critère patrimonial actuellement en vigueur ;

#### ***1. Elargir la définition du cercle familial***

Il s'agit de rendre sa place à la famille, tout en prenant acte des difficultés que représente souvent la prise en charge par celle-ci de personnes très perturbées sur le plan mental. Il serait à cet égard cohérent de prendre en compte les évolutions apparemment irréversibles de la société en reconnaissant la place croissante de la famille naturelle ainsi que le rôle des proches, qui ne font pas nécessairement partie de la famille stricto sensu.

Deux mesures pourraient, dans ces conditions, être mises en oeuvre :

- l'élargissement des personnes habilitées à présenter des requêtes auprès du juge des tutelles aux parents jusqu'au 6ème degré (en ligne directe ou par alliance), et à toute personne « proche » de la personne à protéger (concubin notamment mais pas exclusivement). Le proche pourrait être défini comme la personne qui assure en fait de manière habituelle la charge effective du majeur ou qui vit à ses côtés ;
- c'est sur ces mêmes critères que devraient être parallèlement étendues les catégories de personnes pouvant être désignées comme administrateur légal de la personne mise sous tutelle, le proche devant pouvoir remplir ce rôle chaque fois que possible.

#### ***2. Revoir les critères de la vacance***

La notion de vacance ne fait actuellement pas l'objet d'une définition légale. Préciser dans le code civil les critères à partir desquels elle s'apprécie présenterait l'avantage de contribuer à la nécessaire homogénéisation des modalités d'attribution des mesures. Dans ces conditions, la vacance devrait pouvoir être constatée par le juge dans trois cas strictement définis :

- lorsqu'un conflit familial avéré et durable rend impossible l'exercice de la mesure par la famille ;

- lorsque l'exercice de la tutelle par la famille présente un risque sérieux d'atteinte à la santé et aux intérêts du majeur ;
- en cas de refus définitif de la famille, mais avec, éventuellement, une contrepartie financière (voir infra II-A-1).

### ***3. Inverser le critère patrimonial actuellement en vigueur***

Le code civil introduit actuellement un critère patrimonial pour l'attribution des mesures : les mesures d'Etat sont en effet réservées aux patrimoines d'un certaine consistance quand la gérance de tutelle doit, par opposition, être réservée aux titulaires de patrimoines modestes. L'inversion des critères par la totalité des juges montre bien que ce critère est peu à peu devenu obsolète et inopérant.

La mission propose ainsi d'inverser ce critère, en modifiant simultanément les conditions de financement, afin de recentrer l'effort de la collectivité sur ceux qui sont naturellement appelés à en bénéficier, faute de disposer de revenus suffisants. Il s'agit là d'une simple question d'équité.

Dans ces conditions, la mesure aurait a priori vocation à être exercée sous la forme d'une gérance de tutelle en cas de patrimoine ou de revenu importants. L'appréciation des montants pourrait soit être laissée à la discrétion du juge, soit faire l'objet d'un seuil. A cet effet, il importe que l'inventaire des biens et le recensement des revenus interviennent avant que la mesure ne soit prononcée.

## **B - Définir un jeu cohérent de mesures et mieux préciser les rôles de chacun**

Sans la bouleverser, il s'agit de simplifier et de rendre plus cohérente l'architecture du dispositif actuel de protection. Les propositions de la mission ont à cet égard pour objet de concilier les approches juridique et sociale, et de proposer un arbre de décision plus clair au juge des tutelles. Elles n'aboutissent pas à la refonte totale du dispositif, objectif de moyen terme qui aurait nécessité une approche débordant largement le champ délimité par la lettre de mission.

### ***1. Une seule loi, définissant un jeu de mesures adaptées à la variété des situations, et un prescripteur unique***

#### *a) Un jeu de mesures intégrées dans le code civil*

Le dispositif s'articulerait autour de quatre mesures, dont une provisoire.

La sauvegarde de justice, mesure provisoire d'une durée maximale d'un an que peut décider le juge des tutelles au début ou au cours de l'instruction, resterait inchangée. Il n'est pas nécessaire de lui conférer un caractère systématique, son opportunité ayant vocation à être appréciée par le juge.

En revanche, la mission propose d'instituer une sauvegarde de justice *sui generis* qui pourrait ne pas être le préalable automatique d'une procédure conduisant à un jugement de placement sous tutelle ou curatelle. En effet, les éléments fournis au juge au stade de la requête ou du signalement peuvent lui montrer que l'altération des facultés personnelles du majeur n'est que provisoire. Dans ce cas, la sauvegarde avec désignation d'un mandataire spécial peut être une réponse adaptée, tant d'ailleurs sur le plan juridique que sur le plan humain.

Les mesures pérennes comprendraient en revanche trois mesures graduées :

1/ Une mesure de gestion sociale succéderait à l'actuelle tutelle aux prestations sociales adultes. Elle concernerait des majeurs dont les facultés sont faiblement altérées, ayant besoin d'un accompagnement social, et n'entraînerait aucune incapacité juridique. Les ressources gérées par le délégué (dont les modalités de désignation ne seraient pas modifiées) seraient étendues à toutes les prestations sociales.

L'atteinte aux libertés que représente l'exclusion du droit à disposer de prestations légalement dues justifie son inclusion dans le code civil.

L'appel des décisions de placement sous une mesure de gestion sociale serait porté devant le tribunal de grande instance, comme les recours en matière de tutelle et de curatelle.

Cette mesure serait, comme les mesures civiles (voir plus loin), prononcée pour une durée limitée. Elle serait renouvelable.

La mission s'est interrogée sur une éventuelle déjudiciarisation, c'est à dire le transfert du pouvoir de décision à une commission administrative, avec comme tempérament l'existence d'une voie de recours suspensive auprès du juge des tutelles. Cette solution présenterait le double avantage :

- d'alléger le volume de dossiers traités par les juges des tutelles, au bénéfice de la qualité des dossiers subsistants ;
- de séparer clairement ce qui relève du droit, dit par le juge, et de la solidarité nationale, exprimée par une décision administrative.

Cette option a cependant été écartée en raison du risque de complexité administrative induit, de la difficulté à faire gérer le dispositif par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales, mais aussi parce que la déjudiciarisation pourrait entraîner la déconnexion de deux mesures souvent accordées de façon linéaire : la tutelle aux prestations sociales enfants et la tutelle aux prestations sociales adultes.

2/ Le régime de la curatelle continuerait à s'accompagner d'une incapacité partielle (simple assistance du majeur). La souplesse du dispositif, qui permet de choisir entre une curatelle simple et une curatelle renforcée, rend inutile une réforme. Il convient cependant de restreindre son champ en supprimant les critères de prodigalité, d'intempérance et d'oisiveté prévus par l'article 488 du code civil, qui conduisent actuellement à ouvrir la possibilité d'un placement sous curatelle sans constat médical obligatoire.

3/ Enfin, la mission propose de maintenir tels quels les critères tendant à l'organisation du placement d'un majeur sous tutelle, sauf à profiter d'une nouvelle rédaction du dispositif législatif pour les réunir dans un même texte alors qu'ils sont disséminés actuellement dans les articles 488, 490 et 492 du code civil.

S'agissant du champ des incapacités liées au placement sous tutelle, la question de l'interdiction du droit de vote est une préoccupation récurrente des associations. Celles-ci réclament que soit supprimée cette interdiction, avec la possibilité pour le juge de la rétablir sur avis médical. La mission n'estime pas, pour sa part, cette modification souhaitable. L'application du principe de nécessité doit en effet se suffire à elle-même puisque ce principe commande le placement sous tutelle de majeurs altérés au point de devoir être représentés. Par ailleurs, il est probable que la multiplication des requêtes et des recours ne puisse être évitée.

*b) Un réexamen systématique des mesures au bout de quatre ans*

L'obligation d'examiner la nécessité du maintien de la mesure, quelle qu'elle soit, pourrait avoir lieu tous les quatre ans, étant admis qu'une mainlevée ou une modification de la mesure dans le sens de l'allégement ou de l'aggravation resteraient possibles à tout moment.

Le parallélisme des formes devrait bien entendu être respecté : audience, expertise obligatoire en cas de main levée ou rapport fait par un médecin spécialiste inscrit sur la liste du procureur en cas de modification de la mesure, rapport de situation du gestionnaire de la mesure. La mesure ne pourrait être renouvelée que par décision motivée.

**2. Préciser le rôle des différents gestionnaires**

Le but est de disposer en tout lieu d'une offre suffisante et diversifiée, d'une bonne qualité, avec des vocations clairement définies, tout en évitant les phénomènes de cloisonnement. Il s'agit également de bâtir un système aussi économe des deniers publics que possible.

Deux orientations en découlent :

En premier lieu, les qualifications professionnelles requises seraient harmonisées et adaptées, tant pour la gérance de tutelle que pour la tutelle d'Etat, étant admis que les familles devraient également bénéficier d'un soutien et d'une formation appropriés si elles en ressentent le besoin.

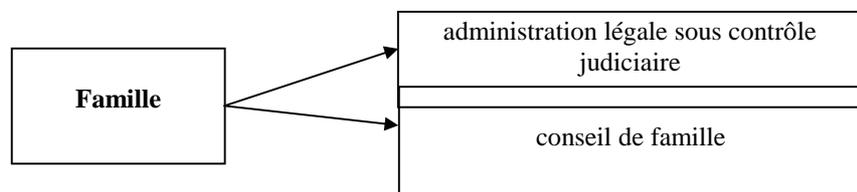
En second lieu, lorsque la vacance de la famille a été clairement établie, deux situations peuvent se présenter :

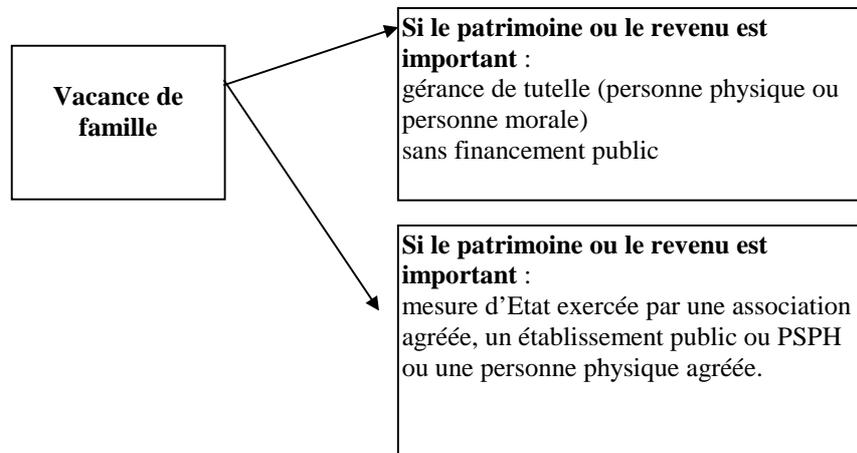
- si le majeur dispose d'un revenu ou d'un patrimoine important, il relève en principe de la gérance de tutelle et ne bénéficie d'aucun financement public. Ceci suppose une inversion du critère en vigueur, et un relèvement des tarifs de la gérance de tutelle. Ce sont en principe les gérants de tutelle privés (personnes physiques) qui assurent cette fonction, mais sans exclure les personnes morales (et bien entendu les établissements hospitaliers) ;

- si, à l'inverse, le majeur ne dispose pas de patrimoine ou de revenu important, c'est une mesure d'Etat, avec financement public, qui intervient ; elle est en principe exercée par une association agréée dont c'est la vocation naturelle ou par un établissement public ou PSPH, mais peut l'être également par une personne physique agréée.

Les instances de coordination prévues plus loin veillent à ce que les décisions des juges de tutelle respectent globalement les compétences d'attributions principales des personnes physiques (gérance de tutelle) et des personnes morales (tutelle d'Etat), mais sans rigidité et en tenant compte des besoins et des compétences disponibles.

Dans ce contexte, l'arbre de décision suivant décrirait les choix de dévolution possibles ouverts au juge des tutelles.





Par souci de symétrie, il conviendrait enfin d'aligner les pouvoirs des tuteurs d'Etat sur ceux des gérants de tutelle. Il n'y aurait plus aucune raison qu'ils soient différenciés plus longtemps. Les tuteurs d'Etat ne se verraient donc plus reconnaître, comme c'est le cas aujourd'hui aux termes de l'article 4 du décret n° 74-390 du 6 novembre 1974, les pouvoirs d'un administrateur légal sous contrôleur judiciaire. Ces dispositions seraient remplacées par un article précisant que les personnes désignées pour exercer la tutelle d'Etat ont des pouvoirs identiques à ceux d'un gérant de tutelle.

En ce qui concerne les établissements hospitaliers, il serait préférable qu'ils soient destinataires directs des mesures, afin qu'ils disposent clairement d'un pouvoir d'organisation et de contrôle de leurs agents. S'il en est ainsi décidé, la question d'un statut des préposés à la tutelle, précisant leurs droits et devoirs mérite d'être posée afin de prévenir tout risque de confusion des genres.

### **C - Refondre les mécanismes de financement**

La réforme du financement des mesures de protection doit concilier trois objectifs :

- la neutralité des mécanismes de financement au regard du choix de la mesure ;
- une plus grande équité dans la répartition des charges ;
- la pérennité du financement des associations tutélaires.

#### ***1. Une mesure unique payée 820 francs par mois pour les mesures d'Etat et de gestion sociale***

*a) Une mesure financièrement neutre pour les associations*

- Un forfait de 820 francs par mois, quelle que soit la mesure

Un forfait d'équilibre a été déterminé par la mission : il a pour caractéristique d'assurer la neutralité financière de la réforme pour les associations, dont les ressources ne devraient pas diminuer. Les mesures de gestion sociale et de TE/CE seraient payées 820 francs par mois, ce qui représente une hausse de 19% du prix plafond des mesures d'Etat et un abattement de -23% du tarif de l'actuelle TPSA. En cas d'hébergement, la réduction de 60% actuellement prévue continuerait de s'appliquer. Enfin, un abattement de 50% s'appliquerait en cas de mise en oeuvre de la mesure par des délégués associatifs exerçant à titre bénévole.

- Une architecture des prélèvements rebâtie

Le principe du financement différentiel serait étendu à la mesure de gestion des prestations sociales, avec les taux en vigueur depuis l'arrêté du 23 avril 1998. Il serait donc demandé une contribution identique au majeur protégé, quelle que soit la nature de la mesure dont il serait bénéficiaire. L'assiette demeurerait celle prévue par l'arrêté du 15 janvier 1990, et le prélèvement continuerait de s'appliquer au premier franc.

Toutefois, le mode de calcul de la participation de l'Etat serait revu. La subvention serait en effet éclatée en deux parts distinctes :

\* une première part, établie sur une base différentielle. L'Etat - pour les mesures d'Etat - et la CNAF - pour les mesures de gestion sociale - verseraient ainsi la différence entre un prix plafond de 670 francs et le montant du prélèvement opéré sur les ressources du majeur.

\* une seconde part, fixe, de 150 francs. Ce montant pourrait être réparti entre deux acteurs : les caisses d'allocations familiales, et les collectivités locales au sein de la commission départementale des tutelles.

Le principe d'une participation minimale de 50%, soit 75 francs par mesure, des caisses d'allocations familiales pourrait être posé, compte tenu des importantes économies réalisées par les caisses via l'abaissement du prix des tutelles aux prestations sociales. La participation des collectivités locales au financement de la protection des majeurs se justifie par leur compétence en matière d'aide sociale.

Pour un majeur disposant d'un revenu de 60 000 francs par an, le financement se répartirait de la façon suivante.

	Mesure de tutelle ou curatelle d'Etat	En % du total	Mesure de GS	En % du total
<b>Rémunération versée à l'association</b>	<b>9 840</b>	<b>100%</b>	<b>9 840</b>	<b>100%</b>
Prélèvement sur les ressources du majeur	2 442	25%	2 442	25%
Participation de l'Etat	5 598	57%	0	0%
Participation de la CAF	900	9%	6 498	66%
Participation tiers (Collectivités locales)	900	9%	900	9%

*b) Des transferts de charges maîtrisés*

Si les proportions, soit deux tiers de mesures d'Etat et un tiers de TPSA, se maintenaient, l'incidence financière globale serait nulle pour les associations tutélaires, ainsi que le montre le tableau suivant, bâti avec pour hypothèse centrale un revenu moyen par majeur de 4 300 francs par mois, soit environ 52 000 francs par an.

Comparaison des mécanismes de financement	Système actuel	en % du total	Système proposé	en % du total	Flux en MF
Coût des mesures de TE/CE en MF	626		738		113
Coût des mesures de TPSA en MF	485		369		-116
<b>Coût total du dispositif en MF</b>	<b>1 110</b>	<b>100%</b>	<b>1 107</b>	<b>100%</b>	<b>-3</b>
* dont part Etat	505	45%	459	41%	-46
* dont part CNAF	485	44%	331	30%	-154
* dont part majeurs	121	11%	216	20%	96
* dont part collectivités locales	0	0%	101	9%	101

En termes globaux, le passage au système proposé serait :

- neutre pour les associations ;
- favorable à l'Etat et très favorable à la CNAF.
- en revanche, les majeurs bénéficiant d'une mesure de gestion sociale seraient désormais appelés à contribuer, comme les autres, au financement de la mesure.

On pourrait concevoir que, dans le cadre de sa politique d'action sociale, la CNAF prenne en charge une partie de ce prélèvement pour les revenus les plus bas. Tout en conservant les mêmes principes et le même rendement, on pourrait également imaginer une substitution des assiettes, en passant du revenu au patrimoine (ou un complément, par prélèvement sur le capital). Cette solution est explorée en annexe VI. Elle présente cependant deux inconvénients pratiques importants : le premier est la difficulté à appréhender correctement cette nouvelle assiette, le second tient à la gestion des transferts entre majeurs.

Mesure par mesure, le coût budgétaire du dispositif se répartirait de la façon suivante (pour une masse moyenne de 75 000 mesures d'Etat et de 37 500 GPS).

Coût budgétaire du nouveau dispositif	TE/CE	en % du total	GS	en % du total	Total	en % du total
Nombre de mesures hypothèse de référence	75 000		37 500		112 500	
<b>Total des subventions versées aux associations en MF</b>	<b>738</b>	<b>100%</b>	<b>369</b>	<b>100%</b>	<b>1 107</b>	<b>100%</b>
* dont part Etat	459	62%		0%	459	41%
* dont part CNAF	68	9%	263	71%	331	30%
* dont part majeurs	144	20%	72	20%	216	20%
* dont part tiers	68	9%	34	9%	101	9%

## ***2. Réviser les mécanismes d'indexation***

Afin de minimiser l'effet prix décrit en première partie, les mécanismes d'indexation devraient être revus. Le décret de 1974 pourrait donc prévoir que l'actualisation annuelle du prix plafond de 820 francs intervienne par le biais d'un arrêté interministériel. Un alignement de fait sur les prix à la consommation semble plus adapté que l'actualisation sur le GVT solde qui prévaut à l'heure actuelle.

## ***3. Harmoniser le financement de la gérance de tutelle***

Afin de minimiser les distorsions de financement, le prélèvement sur les ressources du majeur aux fins de rémunération du gérant de tutelle serait aligné sur celui des mesures d'Etat et de gestion sociale. Le principe d'une rémunération proportionnelle au revenu, mais plafonnée, serait généralisé : la contrepartie logique serait donc la suppression des émoluments supplémentaires prévus à l'alinéa 2 du décret du 15 février 1969 et de l'indemnisation des vacances. La possibilité d'accorder des rémunérations supplémentaires pourrait cependant être conservée, mais expressément réservée à des cas

exceptionnels liés à la complexité de gestion du patrimoine géré. Un abattement de 60% s'appliquerait dans le cas où le majeur serait placé en établissement.

Le tableau suivant décrit l'évolution des revenus des gérants de tutelle. On notera que la hausse des rémunérations devrait permettre d'amortir les effets du recentrage de la gérance de tutelle sur les majeurs fortunés, tout en évitant les problèmes de solvabilité.

<b>Revenu annuel du majeur</b>	<b>Rémunération annuelle actuelle (hors émoluments supplémentaires)</b>	<b>Nouvelle rémunération annuelle du gérant de tutelle</b>
120 000	1 800	8 942
150 000	2 100	11 544
250 000	3 100	11 544

La hausse des rémunérations mettrait fin à la pratique contestable des barèmes. On peut également en attendre une amélioration des prestations d'accompagnement assurées par les gérants de tutelle, via la réduction de leur portefeuille de mesures, ce qui suppose un minimum d'organisation de la profession, et par là même la mise en place de normes de qualité et d'activité.

#### ***4. Réfléchir aux moyens permettant d'unifier la gestion du dispositif***

Deux solutions sont envisageables : selon la première, afin d'assurer une unité de mise en oeuvre de la politique de protection des majeurs, l'Etat pourrait s'engager dans une démarche contractuelle avec la CNAF sur une durée de cinq ans. L'économie générale de cette démarche serait de transférer la gestion budgétaire du dispositif à la CNAF, dans le cadre d'une enveloppe globale arrêtant la participation de l'Etat. Celle-ci pourrait s'élever à 480 MF par an ; une autre formule serait de confier la gestion budgétaire globale du dispositif aux DDASS.

\*

La refonte des mécanismes de financement permet d'espérer que l'attribution des mesures ne soit plus déterminée par une logique purement financière comme c'est actuellement le cas.

## II. UN DISPOSITIF MIEUX REGULE

Mieux réguler le dispositif suppose d'abord que les acteurs qui participent à la politique de protection des majeurs soient à la fois plus responsables et mieux coordonnés. Mais il s'agit également de revoir les procédures, afin de renforcer le contrôle des flux en amont.

### A - Responsabiliser et coordonner les acteurs

#### 1. Des acteurs plus responsables

##### a) Faire contribuer les familles qui se désistent par commodité

L'objectif est de responsabiliser certains membres de la famille qui refusent sans motif valable de se voir confier les mesures de protection. Le mécanisme, décrit en annexe VI, consisterait à récupérer une partie des frais engagés par l'Etat ou les organismes sociaux au titre du financement des mesures de tutelle par le truchement d'une taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu prélevée sur les conjoints ou concubins, les ascendants, descendants et éventuellement les collatéraux. Le centre des impôts du lieu de domicile du majeur se ferait communiquer les montants d'impôt sur le revenu des personnes concernées au vu du jugement constatant la vacance pour un motif lié à un refus infondé de certains membres de la famille. Les sommes prélevées viendraient abonder un chapitre intitulé « recettes en atténuation de frais de tutelle ».

##### b) Instaurer un mécanisme de récupération sur succession

Les dépenses engagées par l'Etat et les organismes sociaux pourraient venir en déduction de l'actif successoral. Cette mesure recueille d'ores et déjà l'approbation de la majorité des acteurs.

##### c) Mieux associer les majeurs aux décisions qui les concernent

Les majeurs incapables doivent être le plus possible associés à la mesure de protection, que ce soit au moment de la prise de décision par le juge ou lors de décisions ultérieures concernant notamment leur logement et la gestion de leur patrimoine.

La mission propose qu'ils soient consultés obligatoirement avant toute décision importante quand leur état le leur permet et qu'il soit tenu compte de leur avis dans toute la mesure du possible<sup>38</sup>. Cette obligation devrait figurer dans la loi avec les réserves tenant au degré d'altération des facultés mentales de l'incapable.

#### 2. Des acteurs mieux coordonnés

Coordonner les acteurs de la politique des tutelles suppose une meilleure culture du travail en réseau. L'objectif est de renouer des liens entre la sphère judiciaire qui prescrit la mesure, la sphère administrative qui finance et contrôle et la sphère des acteurs privés et associatifs qui gèrent la mesure.

##### a) Mieux coordonner l'action des juges des tutelles

---

<sup>38</sup> Un arrêt de la cour de Cassation du 25 mars 1997 consacre ainsi le principe selon lequel le majeur protégé, fût-il handicapé mental et placé sous tutelle, « n'en conserve pas moins le pouvoir d'émettre des choix concernant son lieu de vie », choix qui s'imposent à son représentant légal et au juge des tutelles.

Les nécessités du partenariat entre les juges, le parquet, la DDASS et la sphère des gérants de tutelle s'accroissent mal des disparités de pratiques judiciaires naturellement induites par la dispersion géographique des juges des tutelles et leur liberté juridictionnelle.

Pour aider à la cohésion des réponses de l'institution judiciaire, il serait utile de confier à un magistrat une mission de coordination des juges des tutelles dans le respect de leur indépendance.

Ce magistrat pourrait être choisi au sein des conseillers de la cour d'appel à l'instar du dispositif déjà mis en oeuvre dans les domaines de la justice des mineurs et de l'application des peines.

*b) Réformer l'actuelle commission départementale des tutelles aux prestations sociales en élargissant son champ à l'ensemble des mesures financées par l'Etat*

Cette commission, dont la présidence serait exercée par le Préfet ou son représentant, regroupera :

- pour la sphère judiciaire, outre un juge des enfants, le conseiller à la cour d'appel chargé de la coordination des juges des tutelles, un juge des tutelles désigné par le premier président, et les procureurs près les tribunaux de grand instance du département ;
- pour la sphère administrative, le préfet, le DDASS, le directeur de la caisse d'allocations familiales et un représentant du Conseil général ;
- pour la sphère des gestionnaires des mesures, un représentant des gérants de tutelle, un représentant des associations et un représentant des établissements.

Elle aurait pour mission la fixation des prix plafonds, l'élaboration d'une charte de qualité et éventuellement l'habilitation des tuteurs d'Etat. C'est également en son sein que serait négociée la répartition de la participation des tiers évoquée plus haut.

*c) Un contrôle commun des listes des gérants et associations*

Deux mesures sont envisageables en ce domaine :

- prévoir l'avis obligatoire des juges des tutelles et du préfet (DDASS) pour la constitution des listes des personnes physiques et morales agréées pour exercer les mesures de tutelle.
- prévoir l'avis des juges des tutelles et du préfet (DDASS) préalablement à l'actualisation annuelle des listes par le procureur de la République.

*d) Institutionnaliser les échanges d'information*

La connaissance de l'évolution des mesures et leur répartition est un élément indispensable au bon fonctionnement de la commission départementale des tutelles.

Dans cette perspective, les directions départementales des affaires sanitaires et sociales ainsi que les caisses d'allocations familiales devraient communiquer aux juges des tutelles et au parquet un état mensuel des stocks de mesures financées, ventilé association par organisme. De leur côté, un état des mesures confiées aux gérants de tutelle privés serait tenu par les juges des tutelles et communiqué aux organismes sociaux et au parquet.

**B - Mieux réguler les flux d'entrée et introduire de nouvelles exigences dans la**

## **procédure**

### ***1. Une régulation plus stricte des flux d'entrée***

Les juges ne parviennent pas, globalement, à maîtriser les signalements qui augmentent en volume, s'élargissent dans leurs sources et se diversifient dans leurs motivations.

Cette situation fait peser de lourdes menaces sur l'équilibre institutionnel, juridique et financier du système: le nombre de majeurs placés sous un régime de protection ne cesse de s'accroître; les signalements injustifiés risquent d'échapper au contrôle des juges ; la priorité légale conférée à la famille tant au stade de la saisine du juge qu'à celui de l'exécution de la mesure, s'affaiblit.

Dans un tel contexte, le contrôle et la maîtrise des signalements peuvent devenir un instrument essentiel pour la maîtrise des flux, sous réserve de mettre en oeuvre deux orientations majeures :

- le renforcement des exigences légales et réglementaires ;
- une plus forte implication du parquet qui, érigé en organe de régulation, serait appelé à opérer un filtre préalable des signalements.

#### *a) Durcir les exigences en matière de signalement*

Les signalements abusifs ou lacunaires s'expliquent sans doute en partie par un vide procédural autorisant des tiers de plus en plus nombreux à aviser le juge dans des conditions de forme les plus libres. En effet, l'article 493 du code civil ne formule aucune exigence à l'égard de "l'avis de la cause qui justifierait l'ouverture d'une tutelle" que les personnes qu'il énumère peuvent donner au juge.

Afin de mieux responsabiliser ceux qui envisagent de recourir à cette démarche mais aussi dans le but de faciliter l'examen du signalement par son destinataire, la mission considère que l'auteur devrait se voir imposer par la loi l'accomplissement de formalités précises telles que, notamment, la description de la situation de la personne à protéger (médicale, personnelle, familiale, sociale), l'énumération de ses proches parents, l'énonciation des raisons autres que médicales justifiant la mesure de protection.

Dans le souci de ne pas tenir éloignée la famille, lorsqu'elle existe, du déroulement de cette phase importante de la procédure, il conviendrait également d'imposer à l'auteur du signalement d'aviser de sa démarche les membres de l'entourage familial dont il connaîtrait l'existence.

L'accomplissement de telles diligences n'a rien d'insurmontable étant donné que la plupart des signalements émane d'organismes ou établissements généralement dotés d'un service social. Certains juges l'ont d'ailleurs compris, et ont avec succès anticipé ce type de mesures.

#### *b) Le parquet pourrait jouer un rôle de régulation majeur*

Face à l'inflation des signalements, la saisine d'office, conçue à l'origine comme subsidiaire par rapport aux requêtes familiales, est devenue le mode principal d'ouverture des régimes de protection; par ailleurs, sa mise en oeuvre est à l'origine de pratiques disparates selon les ressorts : là où tel juge se montre restrictif, un autre réserve

ailleurs un large accueil aux signalements, nonobstant leur origine, leur contenu et leur motivation.

La latitude d'appréciation dont dispose chaque juge dans ce domaine se conjugue à une organisation administrative territorialement éclatée (au moins autant de juges que de tribunaux d'instance) alors qu'il n'existe ni autorité ni procédure de coordination. Un tel paysage institutionnel et juridique constitue un obstacle naturel à l'élaboration d'une véritable politique de régulation des flux; il favorise à l'inverse, dans ce domaine, l'éclosion de pratiques judiciaires qui, au-delà de disparités mal comprises de l'extérieur, sont à la source d'inégalités de traitement.

Dès lors, il apparaît à la mission qu'à organisation judiciaire constante, seul le parquet est en situation théorique de mettre en oeuvre une politique qui soit à la fois cohérente et homogène : disposant d'une représentation unique dans un ressort territorial comprenant plusieurs juges des tutelles, il est mieux placé que ces derniers pour coordonner les pratiques locales en matière de signalements ; sa culture et ses méthodes professionnelles le portent plus que les juges à jouer un rôle de filtre ; enfin, les procédures mises en place localement pourraient être harmonisées au moyen d'une circulaire des procureurs généraux voire du ministre de la justice.

L'élaboration d'une politique en ce domaine par les parquets suppose avant tout qu'ils deviennent destinataires de l'ensemble des signalements, ce qui suppose soit une modification en ce sens des dispositions de l'article 493 du code civil, soit la négociation d'accords locaux à l'instar de la méthodologie appliquée ces dernières années dans le domaine de l'assistance éducative des mineurs. Il faut, à cet égard, noter que la solution négociée a considérablement réduit la proportion des saisines d'office par les juges des enfants.

En cohérence avec les suggestions qui précèdent il conviendrait d'une part de conférer expressément à la saisine d'office par le juge des tutelles un caractère exceptionnel, d'autre part d'attribuer au ministère public le pouvoir de prendre certaines mesures urgentes, en particulier le placement du majeur sous sauvegarde de justice avec éventuellement la désignation d'un mandataire spécial mais pendant une durée limitée.

L'accroissement du rôle du parquet dans le domaine de la saisine ne répond qu'à l'objectif d'une meilleure régulation des signalements ; il n'a pas, dès lors, pour corollaire le transfert au même organe de l'instruction des procédures.

En l'état actuel de leurs effectifs, la plupart des parquets n'a pas la possibilité de s'impliquer davantage dans les procédures civiles. Ces préconisations ne pourront que difficilement, et en tout cas imparfaitement, être mises en oeuvre à moyens constants.

## ***2. Des procédures d'instruction mieux formalisées***

Le double constat d'une décision judiciaire largement déterminée par un avis médical pouvant s'avérer de faible teneur et d'une procédure marquée par la pauvreté du débat contradictoire, conduit la mission à présenter des propositions tendant à un surcroît d'exigences à l'égard du certificat médical et au renforcement de la fonction de l'audience.

a) *Améliorer le contenu du certificat médical établi par le médecin spécialiste*

La décision que le juge est amené à prendre, non seulement sur la nécessité d'une mesure de protection mais encore sur sa nature et son mode de gestion, est placée sous la dépendance étroite de l'avis formulé par le médecin spécialiste. Dans de telles conditions, le juge devrait pouvoir s'appuyer sur des certificats médicaux circonstanciés et précisant d'une part les conséquences de l'altération des facultés personnelles du majeur sur la vie civile, d'autre part les éléments rendant nécessaire l'instauration d'une mesure de protection.

Face aux disparités qu'elle a constatées au regard de l'application de ces exigences, la mission propose de les inclure dans l'article 493-1 du code civil.

En revanche, il ne lui apparaît pas utile de prévoir l'organisation d'une expertise contradictoire étant observé que l'article 1248 du nouveau code de procédure civile permet déjà "aux parties", donc au majeur à protéger, de solliciter "toute mesure d'information", expression incluant à l'évidence l'expertise médicale. La désignation éventuelle dans ce cas de deux experts, dont l'un serait choisi par le majeur, serait davantage un facteur d'allongement des délais d'instruction et d'enchérissement du coût de la procédure qu'une assurance d'impartialité ; en effet, l'impartialité de l'expert trouve des garanties suffisantes dans son inscription sur une liste établie par le procureur de la République et dans le mandat judiciaire qui lui est confié.

#### *b) Renforcer la fonction de l'audience*

Deux mesures peuvent être envisagées pour restituer à l'audience sa vocation de lieu de débats, alors que, le plus souvent, désertée par les parties, elle n'a qu'une fonction d'enregistrement des décisions :

- en premier lieu, l'audition de la personne à protéger pourrait être rendue obligatoire alors qu'en l'état elle relève de l'appréciation discrétionnaire du juge ; le souci, déjà exposé, de rechercher l'adhésion du majeur à la mesure, accroît la nécessité de cette audition que seule une contre-indication médicale précise et motivée devrait conduire à écarter.

- en second lieu, la présence du ministère public, exceptionnelle dans la pratique, mériterait de devenir une obligation, ce qui est au demeurant bien naturel dans le cadre d'un débat judiciaire : le parquet participe au rituel et surtout à la pédagogie de l'audience ; une telle obligation serait en outre de nature à accroître son implication dans d'autres domaines essentiels tels que la saisine du juge, l'instruction de la procédure, l'exécution des décisions.

### **III. UN DISPOSITIF MIEUX CONTROLE**

A l'heure actuelle, les mécanismes de contrôle sont affectés de deux carences majeures. En premier lieu, ils n'assurent pas aux majeurs une protection suffisante des fonds gérés pour leur compte. En second lieu, la qualité des prestations fournies en contrepartie des financements apportés, qu'ils soient privés ou publics, est assurée de façon très inégale selon les associations.

Les mesures proposées s'attachent à réduire ces deux catégories de risques.

## **A - Réorganiser les procédures de contrôle**

Les mesures proposées répondent à un triple objectif :

- sécuriser les fonds ;
- garantir au mieux les intérêts des majeurs ;
- approfondir les contrôles existants.

### ***1. Instauration d'une obligation de dépôt des excédents courants à la Caisse des dépôts et consignations***

Les comptes de dépôt des associations et des gérants de tutelle privés pourraient être centralisés à la Caisse des dépôts et consignations. Le principe d'une individualisation au moins comptable des avoirs courants des majeurs serait conservé. L'obligation de dépôt serait doublée d'une obligation de virement systématique des sommes excédant un plafond - fixé par arrêté interministériel - vers des comptes de capitaux ouverts librement auprès des établissements de crédit agréés.

Cette mesure serait prise par décret. Le plafond mentionné plus haut pourrait être fixé à 6 000 francs.

### ***2. Mise en place obligatoire d'un compte de répartition qui assure la rémunération des sommes placées au seul bénéficiaire des majeurs***

Les avoirs courants des majeurs protégés seraient suivis dans la comptabilité des associations et des gérants de tutelle privés au moyen d'un compte de répartition analogue à celui des mandataires de justice. Ils seraient rémunérés, et le taux de cette rémunération serait fixé par décision du directeur général de la Caisse des dépôts après approbation du ministre des finances.

La question du reversement des sommes indûment perçues par les associations via le compte pivot mériterait d'être tranchée à l'issue d'une négociation avec les associations tutélaires.

### ***3. Approfondir le contrôle des comptes***

Il ne semble pas souhaitable de revenir sur le transfert du contrôle des comptes au greffier en chef. Le transfert de cette fonction à un intervenant extérieur se heurte en effet à plusieurs obstacles insurmontables. La certification systématique des comptes par des experts comptables, par exemple, serait sans doute trop onéreuse pour la majeure partie des majeurs, et il est exclu que ce coût puisse être mis à la charge de l'Etat. Le transfert à la CNAF ne ferait, quant à lui, qu'évacuer le problème du contrôle d'une institution vers l'autre, sans garantie qu'une amélioration notable en résulte. De surcroît, il est sans doute nécessaire que le juge soit informé en temps réel du résultat des contrôles opérés.

Dans ces conditions, une voie alternative mérite d'être explorée. Elle consisterait à mettre à la disposition des greffiers en chef des agents du Trésor public ou de la Banque de France pour assurer ce contrôle sous leur autorité. Ceci supposerait bien entendu :

- d'une part, que des épreuves types soient élaborées de telle sorte que les contrôles opérés présentent une certaine homogénéité ;
- d'autre part, que les greffes des tribunaux d'instance soient en mesure d'assurer un suivi informatique des dossiers gérés.

Les mises à disposition pourraient être déterminées dans le cadre d'un contrat pluriannuel passé entre le ministère de la justice, la Banque de France et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Le nombre d'agents nécessaires en équivalents temps plein devrait faire l'objet d'une évaluation précise à cette occasion. Il semble toutefois qu'un effort limité à une centaine d'agents puisse dans l'immédiat permettre une amélioration très nette du contrôle des comptes.

## **B - Renforcer les exigences de qualité**

La qualité des prestations fournies doit être mieux garantie, et il existe deux moyens de progresser dans ce sens : faire du métier de délégué ou de gérant une profession à part entière, d'une part, et introduire des normes de qualité, d'autre part.

### ***1. Réglementer l'accès aux métiers liés à la protection des majeurs***

#### ***a) Définir les compétences propres au métier de tuteur***

L'exercice du métier de tuteur suppose de combiner des compétences dans quatre domaines principaux : aide à l'économie sociale et familiale, gestion financière, droit et enfin psychologie (ce dernier point étant fondamental compte tenu du développement préoccupant de la violence).

Pour les structures gestionnaires, l'obtention de l'agrément doit être subordonnée à la réunion de l'ensemble de ces compétences, ce qui ne suppose d'ailleurs pas que les délégués ou gérants de tutelle soient nécessairement polyvalents. Le choix de recourir à des techniciens ou à des travailleurs sociaux polyvalents doit en effet rester ouvert : les textes ne doivent pas fixer une obligation de moyen, mais une obligation de résultat. Le certificat national de compétence, s'il devait être maintenu, devrait cependant être revu en profondeur.

Dans ces conditions, trois types de mesures ont vocation à être mises en oeuvre :

- une harmonisation des compétences requises pour accéder au métier de tuteur. Les exigences de qualification seraient les mêmes pour les gérants de tutelle privés et les délégués à la tutelle, ce qui signifie que l'accès à la profession de gérant privé serait réglementé ;

- l'alignement des exigences de qualification, aujourd'hui formulées séparément (par l'article R 167-19 du code de la sécurité sociale et un arrêté du 30 juillet 1976 pour les délégués à la tutelle aux prestations sociales ; arrêté du 28 octobre 1988 relatif à la formation à la tutelle des majeurs protégés). Le travail à mener sur ces qualifications devra être mené conjointement par le ministère de l'emploi et de la solidarité, le ministère de la justice et l'AFPA. Il pourrait être complété, à cette occasion, par une réflexion sur la formation des tuteurs bénévoles ;

- le développement d'une formation continue de qualité.

#### ***b) Revoir les procédures d'agrément et d'habilitation***

Un système à deux niveaux serait mis en place :

- l'habilitation individuelle des délégués à la tutelle, qu'ils relèvent du statut privé ou du statut associatif, par le préfet après avis de la commission départementale des tutelles. Il s'agirait, dans les faits, d'étendre la procédure actuellement réservée aux seuls délégués à la tutelle aux prestations sociales.

- l'agrément par le parquet des structures gestionnaires. L'inscription sur la liste des gérants de tutelle établie chaque année par le parquet serait subordonnée à l'existence de l'habilitation individuelle<sup>39</sup>.

## **2. Introduire des normes de qualité**

L'introduction de normes de qualité doit être le fruit de réflexions menées au plan national par les ministères de tutelle, les différentes fédérations d'associations tutélaires et les associations de gérants de tutelle, et déclinées au plan local.

S'agissant des associations tutélaires, cette exigence de qualité devrait être expressément inscrite dans les conventions négociées localement par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales. Elle n'est évidemment pas facile à définir, mais devrait en tout état de cause combiner deux types de critères. Dans une perspective purement quantitative, il conviendrait au minimum de préciser le nombre de mesures et de visites par délégué ou gérant et de l'obliger à rendre compte de ses interventions. Cette démarche de *reporting* serait complétée par des enquêtes de satisfaction annuelles, menées auprès des majeurs, et dont les résultats seraient examinés par la commission départementale.

Des sanctions doivent être associées à de mauvais résultats qualitatifs. Deux modalités sont à cet égard envisageables :

- le retrait de l'agrément par le parquet (non renouvellement de l'inscription sur la liste des gérants de tutelle) ;

- une réduction des financements accordés, sur décision motivée de la commission départementale.

## **3. Informer et soutenir les tuteurs familiaux**

Afin de décharger les juges, trop souvent soumis à des demandes d'information par les familles et, simultanément, d'améliorer les prestations des tuteurs familiaux ou de les soutenir dans leur action quotidienne, notamment lorsqu'ils rencontrent des difficultés particulières, des points-conseils et des modules de formation devraient être mis en place, soit dans les associations spécialisées, soit dans les DDASS.

---

<sup>39</sup> Laquelle demeurerait bien entendu une condition nécessaire, mais pas suffisante afin de conserver une possibilité de filtrage supplémentaire au stade de l'agrément.

## CONCLUSION

Notre pays dispose d'un ensemble de textes sur les tutelles et curatelles, mais n'a pas pour autant une politique d'ensemble, régulièrement élaborée et évaluée pour faire face aux diverses situations avec le maximum de cohérence et d'efficacité.

Cette situation, jointe à l'expansion incontrôlée du nombre de mesures qui a conduit tous les acteurs du système à l'extrême limite de leurs possibilités de fonctionnement, explique le coût croissant du dispositif de protection des majeurs, sa dérive au-delà de son cadre initial, et les nombreux dysfonctionnements qui interviennent tout au long de sa mise en oeuvre.

Cette politique d'ensemble est d'autant plus nécessaire que le dispositif de protection des majeurs concentre des problèmes humains, sociaux, juridiques, financiers et institutionnels générateurs de lourdes responsabilités à la charge de tous les acteurs qui se consacrent à cette mission et que ceux-ci, qu'ils soient magistrats, greffiers, gérants de tutelle, préposés d'établissements, travailleurs sociaux ou médecins, s'efforcent quotidiennement, souvent avec compétence et dévouement, d'apporter des réponses aux besoins de personnes présentant des situations et des profils variés mais qui ont en partage la nécessité d'être protégées et soutenues. Il va sans dire que la naissance d'une procédure de mise sous protection sa genèse et son exécution ne se résument pas aux cadres juridiques, administratifs et financiers que la mission s'est attachée à analyser.

Orientés vers les mesures d'Etat et les dispositifs socialisés qui en sont la traduction, les travaux techniques de la mission, qui n'ont que très peu abordé l'action des gérants de tutelle et des préposés d'établissements, conduisent à un ensemble de propositions, qui, par le biais de mécanismes juridiques, financiers et institutionnels orientés vers des objectifs de clarification, d'harmonisation, de régulation et de coordination, constituent un retour aux principes fondateurs de la loi de 1968 - à savoir des mesures de protection dictées par le principe de nécessité et organisées dans le seul intérêt des majeurs - tout en tenant compte des nouveaux besoins d'accompagnement social qui se sont manifestés depuis lors. Les propositions, si elles ont été pour beaucoup d'entre elles, testées n'ont pas fait l'objet d'une concertation d'ensemble à ce stade, notamment auprès des bénéficiaires de ces mesures ou des associations qui travaillent auprès d'eux.

A Paris, le 5 juillet 1998

**Jean-Baptiste de FOUCAULD**  
Inspecteur général des Finances

**Michel TREMOIS**  
Inspecteur général des affaires sociales

**Alexandre JOLY**  
Inspecteur des Finances

**Blandine FROMENT**  
Inspecteur  
des services judiciaires

**Brigitte GRESY**  
Inspecteur des affaires sociales

**Pierre LAVIGNE**  
Inspecteur  
des services judiciaires

**Pierre TROUILLET**  
Inspecteur des affaires sociales

**Bernard SELTENSPERGER**  
Inspecteur  
des services judiciaires

