

A PROPOS DE LA REFORME DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

<u>Introduction</u>	p.1
I) <u>La prise en charge des personnes vulnérables</u>	p.3
• Historique de la protection des inaptes	p.3
• La loi et les personnes vulnérables	p.5
• Le cadre de la protection juridique des majeurs	p.6
- Les différentes mesures de protection juridique	
- Les principes de nécessité et subsidiarité des mesures de protection	
- La prise en compte de la personne du majeur	
- De l'usage des mesures juridiques...	
II) <u>La loi n°2007-308 du 05/03/2007 dite de « réforme de la protection juridique des majeurs »</u>	
• Analyses et commentaires	p.13
- Le mandat de protection future	
- Les mesures de sauvegarde de justice, de curatelle et tutelle	
- Les mesures d'accompagnement social et judiciaire	
- La réorganisation du secteur tutélaire	
- L'instauration d'un nouveau régime de responsabilité	
<u>Conclusion</u>	p.26
<u>Annexes et Références bibliographiques</u>	p.29

Introduction

La loi de réforme de la protection des majeurs votée le 5 mars 2007 est entrée en application le 1^{er} janvier 2009.

Rendue nécessaire par l'évolution de la société et de la justice, elle répond à une exigence portée par tous les acteurs concernés - magistrats, associations et gérants de tutelle, associations de défense des familles et particuliers – d'améliorer la qualité de la prise en charge et la reconnaissance des personnes les plus vulnérables.

Elle vise d'abord, face à l'inflation redoutée du nombre de mesures juridiques, à en maîtriser le flux par un recentrage vers les personnes atteintes d'une altération de leurs facultés personnelles, en renvoyant le public en situation de précarité socio-économique vers des dispositifs administratifs à la charge des départements.

A la lumière de ma pratique professionnelle de délégué à la tutelle – mandataire judiciaire à la protection des majeurs désormais !- j'ai souhaité rendre compte de la réalité de cette réforme, en évoquant d'abord historiquement la question de la protection des « inaptes » puis en examinant la protection juridique des majeurs tel qu'elle existait dans le cadre de la loi de 1968, organisant notamment les différents régimes de protection.

Enfin, je me suis employé à soumettre le texte de cette loi de réforme à une analyse de ses aspects principaux, assortie de commentaires nourris de mon expérience de terrain.

I) La prise en charge des personnes vulnérables

- **Historique de la protection des inaptes**

Dès la Grèce antique, il existait un certain encadrement juridique concernant la protection des personnes considérées inaptes . Des tuteurs veillaient aux intérêts des enfants, déclarés mineurs incapables.

Aristote, dans son étude de la constitution athénienne, indique que l'archonte (premier magistrat des républiques grecques) peut introduire devant un tribunal « l'action de démece, donnée contre quiconque est accusé de dissiper son patrimoine par démece. »

La judiciarisation de la protection des incapables dans le **droit romain** a donné forme au droit actuel.

Tout comme le droit grec, le droit romain est d'abord concerné par la préservation du patrimoine familial.

Si la personne chargée de l'administration des biens de la personne « incapable » juridiquement devait aussi s'occuper de l'entretien de celle-ci, il n'existait aucune protection de la personne, ni de la liberté du malade.

Les juristes romains sont les premiers à définir la tutelle (**tutela**) et la curatelle (**curatela**) chacune étant destinée à une catégorie de personne atteinte d'incapacité :

On distingue ainsi la curatelle des fous (**cura furiosi**), la curatelle des prodiges (**cura prodigi**) et celle des mineurs de moins de 25 ans (**cura minorum**)

La tutelle vise à protéger l'enfant impubère (**tutela impuberum**) et la femme (**tutela mulierum**)

La famille dispose d'un rôle prépondérant, le soin de gérer le patrimoine ne sortant pas du clan de ceux qui peuvent y prétendre (**curatela legitima**).

Par la suite, se verra affirmé le rôle croissant du magistrat qui au début du II siècle av. J.C. se voit reconnaître le droit, jusque-là réservé aux **agnats** (individus placés sous le paterfamilias) de déférer une curatelle (curatelle dite dative)

Au Bas-Empire, la curatelle dative supplantera la curatelle légitime ; consacrant l'autorité croissante du magistrat.

Pendant les premiers siècles du Moyen-Age dans les pays de droit coutumier, il n'existe plus de réglementation précise quant à la protection des incapables.

Au cœur d'une société chrétienne, c'est la famille qui prend en charge le fou et la gestion de ses biens.

Après la redécouverte du droit romain en France au XIII^e siècle, la garde du fou se transforme en curatelle et réapparaît le principe de l'interdiction, autrefois réservé aux prodigues, qui s'applique désormais aux malades mentaux.

Parallèlement se développe dans le monde anglo-saxon une autre approche de la gestion des biens de l'inapte, le **trust**, basé sur le droit de **Common Law** qui offre plus de liberté au curateur que le droit romain.

C'est encore en Angleterre que le pouvoir royal commence à jouer un rôle essentiel dans la protection des incapables et de leurs biens, agissant comme **parens patriae** (parent ou père de la patrie) un concept qui existe toujours dans les pays de tradition juridique anglo-saxonne.

Avec la fin du Moyen-Age commence à se poser la question de la protection et de la prise en charge des personnes réputées malades mentales.

Dans la société du XIV^e siècle, la charité organisée sous l'égide de l'église se déplace vers une certaine forme d'assistance publique.

Plus tard et jusqu'aux premières décennies du XX^e siècle, la logique libérale de prise en charge des populations fragilisées passe principalement par l'internement.

Avec le XVIII^e siècle, deux changements importants affectent la protection des incapables :

D'abord un souci pour les droits de l'homme, la liberté individuelle issu de la Révolution française qui influe sur la manière dont on perçoit la personne vulnérable.

Ensuite, l'avènement de la psychiatrie moderne qui modifie la perception du fou, désormais considéré comme un malade susceptible d'être guéri et non plus un incurable relevant du seul régime de l'enfermement.

De cette époque date une approche plus précise de la protection des personnes inaptes ou incapables, à tout le moins de leur patrimoine.

En France, le **code civil de 1804** aborde les questions de « l'incapacité du fait de l'altération des facultés intellectuelles » et crée deux régimes de protection de l'aliéné : l'interdiction et la dation d'un conseil judiciaire.

Par la suite, la promulgation de la « **Loi du 30 juin 1838 sur les aliénés** » régira durant 130 ans, l'hospitalisation des malades mentaux et leur statut juridique.

L'origine des institutions publiques assurant encore aujourd'hui la protection des personnes inaptes remonte à la fin du XIXe siècle et au début du XXe.

Né vers 1880 dans l'Allemagne de Bismarck, l'Etat social devenu après la dépression et la seconde guerre mondiale, l'Etat Providence, crée un contexte favorable à une protection accrue des personnes vulnérables.

Après l'adoption, en 1948, de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, un ensemble d'outils juridiques viennent baliser le champ de la protection des personnes.

C'est dans ce contexte que s'opère un changement de perspective qui finira par s'imposer et que le juriste Philippe Malaurie résume ainsi :

« On protégeait naguère les personnes diminuées, surtout pour conserver leur patrimoine.

A toujours existé l'idée de la solidarité familiale : c'est à la famille qu'il appartient de défendre celui des siens qui doit être protégé à cause de l'altération de ses facultés.

Aujourd'hui, l'idée dominante, c'est d'assurer le respect de la dignité des majeurs incapables. »

- **La loi et les personnes vulnérables**

La notion de vulnérabilité renvoie à la finitude et à la fragilité de l'existence humaine.

Les personnes vulnérables sont celles qui sont menacées dans leur autonomie, leur dignité ou leur intégrité physique ou psychique.

En France, la loi prévoit une protection renforcée pour les enfants et les personnes majeures dont la vulnérabilité est liée à l'âge ou à des déficiences physiques ou mentales.

Cette protection est assurée sur le plan du droit civil (Art. 488 du Code Civil) qui instaure différents régimes applicables aux personnes vulnérables et des mesures mises en place par l'autorité judiciaire.

Sur le plan pénal (art. 222-3 2° du Code pénal) la vulnérabilité des victimes a des incidences juridiques importantes, puisqu'elle est érigée en circonstance aggravante lorsque l'auteur ne pouvait ignorer celle-ci et peut constituer une infraction spécifique.

- **Le cadre de la protection juridique des majeurs**

En application de l'article 488 du Code civil, chacun devient à sa majorité capable de tous les actes de la vie civile, c'est-à-dire autonome pour prendre les décisions concernant sa personne, l'administration ou la disposition de ses biens.

Un handicap, un accident, la maladie ou le grand âge peuvent altérer les facultés mentales d'une personne adulte en droit, mais incapable d'effectuer normalement les actes de la vie courante et de défendre ses intérêts. Cette personne étant alors souvent amenée à solliciter son entourage pour lui apporter une assistance quotidienne.

La loi du 18 novembre 1966 qui institua la tutelle aux prestations sociales pour les adultes et **du 3 janvier 1968** portant réforme du droit des incapables majeurs et organisant les mesures de sauvegarde de justice, de curatelle et de tutelle ont défini le cadre régissant le dispositif de protection des majeurs :

Ces régimes d'incapacités vont avoir pour conséquence de priver l'individu de sa capacité d'exercer ses droits, et non de sa capacité de jouir de ses droits, c'est-à-dire qu'il ne pourra exercer lui-même ou seul ses droits (un majeur sous tutelle ne peut pas signer un contrat, un majeur sous curatelle doit être assisté de son curateur pour vendre un bien immobilier...) mais il pourra cependant en bénéficier par l'intermédiaire de son représentant légal (qui signera le contrat à sa place et lui permettra, par exemple, de louer un appartement) ou avec l'assistance de son curateur.

Les mesures de protection ne privent donc pas les majeurs de leurs pouvoirs juridiques, elles en limitent l'exercice.

- **Les différentes mesures de protection juridique**

La sauvegarde de justice est une mesure de protection provisoire qui résulte :

- soit de l'initiative d'un médecin qui signale au procureur de la République qu'une personne à qui il donne habituellement ou occasionnellement des soins a besoin d'être protégée dans les actes de la vie civile en raison d'une altération de ses facultés mentales ou corporelles.

-soit d'une décision du juge des tutelles qui peut, en attendant de statuer sur une demande de curatelle ou de tutelle, placer une personne sous sauvegarde de justice pour lui assurer une protection minimum durant la durée de l'instance.

La sauvegarde de justice n'entraîne pas d'incapacité, sauf dans le cas d'une désignation par le juge des tutelles d'un mandataire spécial.

La curatelle est une mesure d'assistance et de contrôle prononcée par le juge des tutelles, dans laquelle les actes de gestion courante sont effectués par la personne elle-même.

Elle s'adresse à des personnes dont les facultés mentales ou corporelles sont atteintes mais aussi à celles qui, par leur mode de vie, s'exposent à tomber dans le besoin ou à ne plus être en mesure de faire face à leurs obligations familiales.

L'assistance du curateur intervient pour les actes les plus importants.

Dans le cas d'une curatelle renforcée, le curateur perçoit les revenus du majeur et assure le règlement de ses dépenses.

La tutelle est un système de représentation du majeur protégé et de gestion de ses affaires par le tuteur.

Prononcée par le juge des tutelles à la demande de la personne elle-même, de son conjoint, de ses ascendants, descendants, frères et sœurs, de son curateur éventuel ou du Procureur de la République, elle s'adresse aux majeurs dont les facultés mentales sont altérées ainsi qu'à ceux dont l'altération des facultés corporelles empêche l'expression de la volonté.

Pour les actes les plus importants, l'autorisation du juge des tutelles est requise.

La tutelle peut s'exercer de différentes manières :

- **Avec un tuteur**, assisté d'un subrogé tuteur qui veille à la régularité de ses actes, et un conseil de famille qui fixe les grandes orientations et prend les décisions importantes concernant la vie de la personne protégée ;

- **Par administration légale** : La tâche d'administrer les biens et de prendre soin de la personne protégée est alors confiée à un parent ou à un allié, sous le contrôle du juge des tutelles à qui reviennent les décisions importantes.

- **Par nomination d'un gérant de tutelle**, sans abrogé tuteur ni conseil de famille, lorsque le patrimoine du majeur est peu important. Le gérant de tutelle peut être un agent appartenant au personnel administratif de l'établissement ou est accueilli le majeur protégé, ou un administrateur spécial choisi parmi les personnes agréées à cette fin par le procureur de la République, les associations reconnues d'utilité publique ou les personnes physiques ou morales agréées comme tuteurs aux prestations sociales.

- **Par tutelle d'état** :

Lorsque la famille s'avère défailante, la tutelle est dite vacante et est déférée à l'état.

Le juge des tutelles peut alors la confier au préfet, à un notaire ou à un délégué à la tutelle qui, en pratique, est le plus souvent un délégué à la tutelle privé.

La tutelle aux prestations sociales adultes, prévue dans le code de la sécurité sociale, est souvent assimilée à tort à une mesure de protection juridique.

Il s'agit en fait d'une mesure d'action éducative, ordonnée par le juge des tutelles, lorsqu'il constate que les prestations perçues par l'intéressé ne sont pas utilisées dans son intérêt.

- **Les principes de nécessité et subsidiarité des mesures de protection**

Au moment de statuer sur l'opportunité d'une mesure et de ses modalités d'exercice, la décision du juge des tutelles est gouvernée par les notions de nécessité et de subsidiarité de la mesure, c'est-à-dire que le juge va se demander si la mesure est utile et, dans l'affirmative, s'il est possible de protéger le majeur autrement que par protection judiciaire.

La question de la nécessité va s'apprécier autour de l'importance du patrimoine et des risques juridiques résultant de l'altération des facultés du majeur. Une mesure de protection est-elle réellement utile pour un handicapé mental profond, pris en charge totalement par ses parents, dont la seule ressource est l'Allocation Adulte Handicapé ? La mesure de tutelle a-t-elle un sens pour une personne placée en institution et dont 90 % des ressources sont récupérées par le département dans le cadre de l'aide sociale et qui n'est titulaire d'aucun autre patrimoine ?

Dans ce cas, la somme mensuelle gérée par la personne en charge de la tutelle sera minimale et l'on conçoit le décalage entre la lourdeur d'une tutelle ou d'une curatelle et l'enjeu financier réel.

S'agissant de la subsidiarité, le juge va rechercher s'il n'existe pas d'autres moyens que la protection judiciaire pour protéger le majeur, comme par exemple l'existence d'une procuration à l'un des enfants ou même à un proche.

Rappelons aussi que cette subsidiarité est prévue par le Code civil lorsque le majeur est marié, puisque l'époux valide peut être autorisé à faire un acte ou à se faire habilitier à représenter l'autre époux.

La décision sera aussi l'occasion pour le juge de décider d'une mesure de tutelle aux prestations sociales, si elle paraît suffisante pour remédier aux difficultés de la personne à protéger.

- **La prise en compte de la personne du majeur**

La loi de 1968 a été conçue comme une loi de protection patrimoniale, mais la jurisprudence est venue préciser que « les régimes civils d'incapacité, [...] ont pour objet de façon générale, de pourvoir à la protection de la personne et des biens de l'incapable. »

La demande doit se faire en concertation avec le majeur. Les personnes qui prennent l'initiative d'adresser un signalement au juge des tutelles ou au procureur doivent associer le majeur si c'est possible et lui en parler dans tous les cas, même s'il est opposé à la demande.

En ce qui concerne l'instruction de la procédure par le juge, le code civil prévoit l'audition du majeur, sauf si cette audition est de nature à porter atteinte à son état de santé.

Au cours de cette audition, le juge va pouvoir se rendre compte des conséquences concrètes de l'altération des facultés mentales et physiques du majeur sur sa vie quotidienne, entendre son avis sur l'utilité de la mesure et ses souhaits quant à la personne susceptible d'exercer la mesure.

Cette audition est aussi l'occasion pour le juge d'expliquer au majeur ce qu'est une mesure de protection, les conséquences qu'elle aura sur sa vie quotidienne, les possibilités de recours s'il s'y oppose.

Il appartient également au juge d'adapter la mesure à la situation spécifique du majeur. Les dispositions du Code civil lui permettent d'énumérer les actes que le majeur en tutelle ou en curatelle pourra faire seul. Ces dispositions ne sont malheureusement pas souvent utilisées et on peut le regretter car elles permettent réellement de faire des protections adaptées au cas particulier du majeur.

Enfin, il convient de parler de la prise en compte de la personne du majeur protégé au cours de la mise en œuvre de la mesure : en tutelle, comme en curatelle renforcée, la gestion des revenus par la personne en charge de la mesure se fait en adéquation avec les souhaits du majeur.

- **De l'usage des mesures juridiques...**

Si les mesures juridiques étaient initialement destinées aux déficients mentaux ou aux personnes âgées dépendantes, elle concernent en fait un public élargi aux personnes surendettées, des majeurs beaucoup plus jeunes qu'auparavant, aux trajectoires ponctuées de ruptures familiales ou professionnelles, des individus sujets à des conduites alcooliques et toxicomanes, ou encore des marginaux présentant parfois des troubles psychiques.

Cette modification de typologie des majeurs s'est accompagnée d'une croissance importante des placements sous protection juridique et du coût à la charge de l'état. (100 000 mesures en 1990, 600 000 en 2004. rapport FAVARD)

Cette explosion des mesures s'explique par trois raisons principales :

- Le vieillissement de la population.
- L'évolution de la notion de famille élargie à la famille nucléaire avec la crainte ou l'impossibilité d'endosser la responsabilité de l'exercice de la mesure de protection d'un proche.
- L'apparition enfin de nouveaux risques d'exclusion sociale liée à l'évolution de la société moderne.

D'autres raisons amplifient ces facteurs, comme les politiques médicales et sociales de maintien à domicile des personnes âgées ou d'adultes handicapés, la politique psychiatrique de réduction des lits hospitaliers ainsi que la précarisation financière de populations dotées d'un patrimoine faible voire inexistant.

Face à la crise économique, le recours à une mesure pour des personnes incapables de gérer leurs revenus devient de plus en plus fréquent lorsque celles-ci ne rentrent pas dans le dispositif de la loi du 18/10/1966 relative à la Tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA). Si plus de la moitié des mesures restent confiées aux familles - disposition répondant au principe de leur priorité sur l'Etat- il apparaît que les magistrats ont tendance à confier rapidement les mesures à des associations.

Le paradoxe de cette situation est qu'elle place le majeur déjà en difficulté sous le poids judiciaire d'une « protection lourde », là où ses proches pourraient éventuellement le soutenir.

Même si la première porte d'entrée des différentes mesures de protection reste la gestion des ressources, le suivi de la personne protégée et une connaissance de son quotidien sont cependant indispensables.

De fait, la société semble voir dans la protection judiciaire un des modes les plus efficaces d'action sociale, la maîtrise de l'argent permettant des interventions concrètes proches de la réalité quotidienne des protégés.

L'intervention du délégué a aussi pour objet de concourir à la réinscription sociale du majeur protégé, en favorisant autant que possible la reconstruction de liens familiaux et sociaux.

Mais la protection judiciaire, s'appuyant sur le blocage de l'argent, la confiscation de l'épargne, l'inventaire du patrimoine et des meubles, le détournement du courrier administratif peut en même temps être perçu par le protégé comme une violence institutionnelle, un stigmate de son échec social.

La réussite de la mesure de protection dépend alors de la nature donnée à l'intervention, dont la dimension humaniste s'incarnera dans le souci de la restauration progressive des capacités d'autonomie et le respect du mode de vie de la personne protégée.

La loi de 1968 avait donc une réelle portée sociale pour les adultes présentant une altération de leurs facultés personnelles (personnes âgées, malades mentaux) mais aussi pour une population constituée d'individus en situation de précarité (marginaux, exclus, surendettés) pour lesquels elle a fonctionné comme une sorte de prestation sociale.

II) La loi du 5 mars 2007 dite de « réforme de la protection juridique des majeurs »

- **Analyse et commentaires**

Les régimes de protection concernent aujourd'hui en France plus de 700 000 majeurs, soit un adulte sur 80.

68 000 mesures nouvelles sont prononcées chaque année.

En pratique, il s'avère que le dispositif issu de la loi de 1968, initialement destiné à protéger les majeurs souffrant d'une altération de leurs facultés mentales ou physiques, a souvent été utilisé pour les personnes en grande difficulté sociale.

En outre, le principe de graduation des mesures, inscrit dans la loi, n'était souvent pas respecté . Quant aux modes de financement des mesures, ils ont conduit à une explosion des coûts.

La réforme de la protection juridique des majeurs était à l'ordre du jour depuis de nombreuses années :

Plusieurs rapports avaient déjà souligné les insuffisances du dispositif et proposé divers moyens pour y remédier.

Déjà en mai 2000, le rapport FAVARD rappelait les deux principes de nécessité et de subsidiarité sur lesquels tout système de protection est censé s'appuyer, ces questions étant reprises en juin 2003 dans le rapport définitif du groupe de travail sur l'évaluation médico-sociale présidé par Joëlle VOISIN.

Dès 2002, un document d'orientation avait été remis au Parlement annonçant la réforme, complété par les rapports émanant du médiateur de la République (2005) et du Conseil économique et social (2006).

La loi n°2007-308 du 5 mars 2007 est donc issue d'un long processus de réflexion qui assure la réorganisation de la protection des majeurs dans un cadre qui se veut plus protecteur et moins stigmatisant en s'appuyant sur trois dispositifs distincts :

- Le mandat de protection future .
- Les mesures de sauvegarde de justice, de curatelle et tutelle
- Les mesures d'accompagnement social et judiciaire.

- **Le mandat de protection future**

Il constitue une des innovations importantes du texte, illustrant la volonté d'apporter une alternative aux mesures de protection.

Grâce à la possibilité de conclure ce type de mandat, toute personne pourra désormais anticiper l'affaiblissement de ses capacités physiques, intellectuelles ou mentales.

Dans ce cadre, chacun peut désigner une personne qui aura le mandat de pourvoir à ses intérêts en cas de besoin.

Si le mandant souhaite confier des pouvoirs limités au mandataire – par exemple une gestion encadrée des revenus – il peut établir le mandat sous seing privé. Le mandat doit alors être contresigné par un avocat ou respecter des règles de forme.

A l'inverse, si le mandant veut donner une grande liberté au mandataire comprenant la gestion de ses revenus ainsi que celle de son patrimoine immobilier, le mandat doit être établi par un notaire qui en contrôlera aussi l'exécution.

Cette protection conventionnelle permet également à toute personne d'organiser la protection de son enfant mineur ou majeur pour lequel une tutelle ou une curatelle pourra être ouverte, dans le cas où le mandant ne pourrait le faire lui-même à la suite d'un accident ou d'une maladie. Ce dispositif tente de répondre plus particulièrement aux préoccupations des parents de personnes handicapées qui souhaitent s'assurer du devenir de leur enfant .

- **Les mesures de sauvegarde de justice, de curatelle et de tutelle**

La nouvelle loi modifie le rôle des juges des tutelles qui ne peuvent plus se saisir d'office des demandes de mise sous protection. La saisine d'office représente actuellement près de 54% des cas d'ouverture de mesures.

Les parquets sont censés jouer un rôle de filtre concernant les signalements susceptibles de déboucher sur l'ouverture d'une mesure de protection.

La question demeure de leur capacité à en assurer l'effectivité, en raison de l'importance de leurs autres charges et d'une absence d'expérience dans le traitement de ces situations d'urgence sociale traditionnellement dévolu aux juges des tutelles.

La liste des personnes habilitées à saisir directement le juge des tutelles est précisée par l'article 430 nouveau du Code civil : personne concernée, proches comme le concubin ou le partenaire d'un pacte civil de solidarité, tiers ayant des liens stables avec le sujet, mandataire et procureur de la République.

Tous les autres auteurs de signalements doivent s'adresser au procureur de la République qui peut également se saisir d'office .

Dans le même esprit de renforcement et de sécurisation des solidarités naturelles et familiales, la nouvelle législation facilite la constitution de conseils de famille pour contrôler l'exercice des tutelles en permettant, sous certaines conditions que ces derniers se réunissent hors la présence du juge (article 457 nouveau du code civil)

Le principe de représentation du majeur protégé par le tuteur dans tous les actes de la vie civile, sauf les cas dans lesquels la loi ou l'usage autorise le majeur à agir lui-même (Code civil, article 473 nouveau) ne connaît pas de changement avec la loi du 5 mars 2007.

Concernant les actes nécessaires à la **gestion du patrimoine**, le tuteur pourra toujours effectuer seul les actes conservatoires et d'administration (code civil, article 504 nouveau) ou encore les actions en justice (Code civil, article 475 nouveau).

Comme auparavant, l'exécution des actes de disposition sera soumis à l'autorisation du conseil de famille ou à défaut du juge des tutelles (Code civil, article 505 nouveau).

De même, la loi du 5 mars 2007 maintient le droit en vigueur en matière d'actes exclus de la gestion tutélaire (Code civil, article 509 nouveau) : aliénation à titre gratuit de biens ou de droits, acquisition d'un tiers un droit ou une créance détenue contre la personne protégée, exercice d'un commerce ou d'une profession libérale en substitution du tutélaire, acquisition d'un bien appartenant à la personne protégée notamment.

Afin de mieux prendre en compte la volonté de la personne protégée, cette dernière voit désormais reconnue sa capacité à faire des donations (Code civil, article 476 nouveau) ou à prendre des dispositions testamentaires en faveur des descendants, du conjoint et des frères et sœurs ou de leurs descendants sur autorisation du conseil de famille ou à défaut du juge des tutelles pour les personnes sous tutelle ; avec l'assistance du curateur (donations) ou librement (testament) pour celles placées sous curatelle.

Les principes de nécessité et de subsidiarité sont réaffirmés dans l'article 628 nouveau du Code civil qui précise que « *la mesure de protection ne peut être ordonnée par le juge qu'en cas de nécessité* » et qu'elle doit être « *proportionnée et individualisée en fonction du degré d'altération des facultés personnelles de l'intéressé.* »

Ainsi sont mises en avant prioritairement toutes les options alternatives qui résultent à la fois d'une priorité donnée à la solidarité familiale et aux dispositions issues du droit commun comme le droit des procurations, le droit et devoirs entre époux, etc...

Les références classiques du droit des tutelles relatives à « *la prodigalité , l'intempérance et l'oisiveté* » susceptibles d'amener l'individu à « *tomber dans le besoin* » sont abrogées.

L'article 425 nouveau du code civil restreint le dispositif de protection aux situations « *d'altération médicalement constatée des facultés mentales ou corporelles* » empêchant l'expression de la volonté et rendant impossible de pourvoir seul à ses intérêts.

La mesure est destinée à la protection tant de la personne que des intérêts patrimoniaux de celle-ci. Elle peut toutefois être limitée à l'une de ces deux missions.

Le principe de proportionnalité des mesures, déjà présent dans la législation antérieure, trouve à s'illustrer avec les articles 471 et 473 nouveaux du Code civil qui permettent au juge des tutelles d'aménager une tutelle ou une curatelle pour en atténuer les effets ou de les aggraver dans le cas de la curatelle renforcée (article 472 nouveau Code civil)

Les mesures prononcées sont désormais limitées dans le temps (de un à cinq ans), l'absence de réexamen de celles-ci dans le délai prévu entraînant leur levée automatique, exceptées celles concernant les personnes dont les facultés ne sont pas susceptibles d'évolution.

Les droits des personnes protégées sont complétés ou clarifiés par rapport aux dispositions antérieures ou à la jurisprudence :

Si la loi autorise l'assistance ou la représentation du majeur protégé, ce n'est qu'à titre exceptionnel comme le stipule l'article 459 du Code civil : « *la personne prend seule les décisions relatives à sa personne dans la mesure où son état le permet.* »

Dans le même esprit, la loi précise une liste d'actes strictement personnels qui ne peuvent donner lieu à assistance ou représentation de la personne protégée : déclaration de naissance et de reconnaissance d'un enfant, actes de l'autorité parentale relatifs à un enfant, déclaration du choix ou du changement du nom d'un enfant, consentement donné à sa propre adoption ou à celle de son enfant .

Si la loi maintient l'incapacité du majeur sous tutelle en matière de mariage, elle l'autorise sous réserve de l'accord du conseil de famille ou à défaut du juge des tutelles qui ne sont plus tenus de recueillir l'avis du médecin traitant mais celui, le cas échéant, des parents et de l'entourage (Code civil, article 460 nouveau)

Concernant le mariage d'une personne sous curatelle, il demeure autorisé avec l'accord du curateur ou à défaut du juge.

La loi du 5 mars 2007 supprime par contre l'interdiction faite aux majeurs sous tutelle de conclure ou de rompre un Pacte Civil de Solidarité (Code civil, article 462 nouveau) sous réserve de l'autorisation préalable du conseil de famille ou à défaut du juge des tutelles tandis

que la personne sous curatelle pourra signer ou rompre seul une convention de PACS, avec l'assistance du curateur.

Par la révision de l'article L.5 du code électoral, le droit de vote des personnes protégées par une mesure de tutelle est affirmé, sauf décision exceptionnelle du juge.

Enfin, les principes d'audition et de consentement des personnes protégées sont mises en avant, chaque fois que l'état des personnes l'autorise.

- **Les mesures d'accompagnement social et judiciaire**

L'une des principales avancées de la loi du 5 mars 2007 relative à la protection juridique des majeurs prévoit la mise en œuvre par le département d'**une mesure d'accompagnement social personnalisé** (Article 13 de la loi) comportant une aide à la gestion des prestations sociales (MASP).

En cas d'échec, **une mesure d'accompagnement judiciaire** (article 7 de la loi) pourra être décidé par le juge des tutelles (MAJ).

Ces mesures ont vocation à intervenir en amont et à prévenir, autant que possible, à l'ouverture d'une curatelle ou d'une tutelle.

Avant ces dispositions légales et aux termes de l'article L.167-1 du Code de la sécurité sociale, la Tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA) pouvait être mise en œuvre par le Juge lorsqu'il était face à deux situations : lorsque *« les prestations sont utilisées contrairement à l'intérêt du bénéficiaire »* ou lorsque *« en raison de son état mental ou d'une déficience physique, le bénéficiaire vit dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses »*.

Emile BLESSIG, rapporteur de la loi à L'Assemblée Nationale, estime que cette mesure restrictive de liberté a en pratique *« été utilisée davantage pour traiter des problèmes de précarité que pour remédier à des défaillances du libre-arbitre ou de la capacité à prendre des décisions en pleine connaissance de cause »*

De fait, le nombre de TPSA n'a fait qu'augmenter, passant de 3711 mesures demandées en 1998 à 10411 en 2004, selon les dernières données du Ministère de la Justice.

La mesure d'accompagnement social personnalisé est préalable à la mise en œuvre de la mesure d'accompagnement judiciaire et est insérée dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF, article L. 271-1 à L.271-8 nouveaux)

La volonté du législateur est de limiter le recours aux mesures judiciaires alors même que la personne en difficulté ne connaît pas d'altération de ses facultés mentales ou corporelles de nature à entraver l'expression de sa volonté.

Selon les données transmises par la Direction générale de l'Action sociale (DGAS) l'institution d'une mesure d'accompagnement social non judiciaire pourrait permettre d'éviter l'ouverture de 2% des tutelles, 5% des curatelles hospitalières – concernant essentiellement des personnes âgées en perte d'autonomie ou des personnes handicapées – 10% des sauvegardes de justice, 15% des autres catégories de curatelles et 57% des mesures de TPSA appelées à disparaître en faveur des MAJ.

La MASP est ouverte à « *toute personne qui perçoit des prestations sociales* » et dont « *la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle à gérer ses ressources* ». (CASF, Article L. 271-1 nouveaux)

Notons que si l'Assemblée Nationale préconisait initialement une extension de l'aide à la gestion à d' « *autres ressources* », la commission mixte paritaire a finalement validé un dispositif restreint aux seules prestations sociales dont la liste est fixée par décret (CASF, article L. 27-8 nouveau) au grand soulagement du gouvernement qui estimait qu'elle aurait été contraire à la philosophie de la réforme en signifiant une sorte de rétablissement de la curatelle pour prodigalité et intempérance.

Pourtant, il n'est pas vain, comme avancé par les députés de l'Assemblée Nationale, de craindre à ce sujet que « *certaines personnes prodigues ou intempérantes percevant des revenus liés à un héritage ou un traitement régulier mais ne touchant pas de prestations sociales, ne puissent relever du dispositif alors même qu'on ne peut nier qu'elles aussi nécessitent un suivi personnalisé pour leur permettre d'assumer plus directement et durablement leurs charges de la vie courante.* »

La MASP résulte de signalements au Conseil général pouvant émaner de toute personne informée de la situation : l'intéressé lui-même, ses proches ou ses cousins, le propriétaire de son logement, la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), la caisse de retraite, etc...

Ce dispositif conventionnel limité dans le temps (de 6 mois à 2 ans, susceptible d'être renouvelé sans que la durée totale puisse excéder 4 ans) vise donc à rétablir l'autonomie de la personne dans la gestion de ses prestations sociales.

Avant tout renouvellement éventuel, le contrat devra faire l'objet d'une évaluation (CASF, L-271-2 nouveau) cette évaluation étant « *indispensable et devra être réelle afin de ne pas voir se prolonger une mesure d'accompagnement dont l'objet ne s'avérerait pas adapté à la situation de l'individu concerné.* » (Rapport Sénat N° 212, RICHEMONT, février 2007, Page 246)

Lorsque l'intéressé refuse le contrat d'accompagnement ou n'en respecte pas les clauses, la loi prévoit un mécanisme d'affectation directe des prestations sociales qu'il perçoit à son bailleur (CASF, article L. 271-5 nouveau) l'objectif étant de « *prévenir une expulsion locative.* »

Dans cette hypothèse, le président du conseil Général saisit alors le Juge d'Instance pour obtenir l'autorisation de faire verser chaque mois le montant du loyer et de ses charges par prélèvement sur les prestations, sous réserve que la personne ait des ressources suffisantes pour vivre après paiement du loyer.

La MASP est financièrement à la charge du département qui en assure la mise en œuvre.

Toutefois, le président du conseil Général a la possibilité de solliciter une contribution financière à son bénéficiaire (CASF, article L. 271-4 nouveau) modulée en fonction de ses ressources.

Si le plafond de cette contribution est fixé par décret, les disparités selon département demeurent, créant une inégalité de situation des bénéficiaires puisque l'existence et le montant de la contribution sont laissés à l'appréciation du président du Conseil Général.

La loi du 5 mars 2007 met en place une passerelle entre l'accompagnement social de la personne en difficulté et son accompagnement judiciaire (CASF, article L. 271-6 nouveau)

Elle prévoit une évaluation personnalisée de la personne ayant fait l'objet d'une MASP ou d'une affectation directe de ses prestations sociales au bailleur de son logement, avant saisie éventuelle du Procureur de la République aux fins d'ouverture d'une MAJ par le juge des tutelles.

La saisine s'effectue à partir de deux conditions réunies :

- L'échec de la mesure d'accompagnement social dans l'objectif visant à permettre au bénéficiaire de surmonter ses difficultés de gestion.
- La réalité d'un danger relatif à la santé ou à la sécurité de la personne en lien avec sa mauvaise gestion.

Dans le cadre d'une note parue en décembre 2008 sous le titre « *MASP : la contrainte à partir d'où et jusqu'où ? Analyses et préconisations* » l'Association Nationale des Assistants Sociaux (ANAS) formule avec pertinence certains questionnements relatifs à ce dispositif qui constitue une modification majeure du cadre des mesures de protection et qui impacte de façon importante le travail social :

Pour l'ANAS, un retard de paiement de loyer, susceptible de provoquer un risque d'expulsion pouvant mettre à mal la sécurité de l'individu, n'est pas systématiquement synonyme d'une difficulté à assurer seul la gestion de ses ressources :

Nous pouvons retenir ici l'exemple de personnes confrontées à des loyers représentant entre 50 et 70% des ressources et augmentant plus vite que les minima sociaux qui se trouvent amenées à privilégier le paiement des factures d'énergie, d'alimentation et d'autres postes vitaux au détriment du résiduel de loyer (loyer moins allocation logement) dans un contexte général rendant impossible un changement de logement.

A la lumière de cette situation, il n'est pas vain de craindre que la MASP ne devienne une réponse commode plaçant la personne comme responsable de sa situation alors que c'est bien le contexte économique et social et les critères d'aides matérielles qui méritent d'être interrogés.

Concernant les problèmes d'impayés de loyer, il est à redouter que la MASP ne devienne pour certains bailleurs privés comme publics une exigence en vue de l'accession ou du maintien du locataire dans les lieux.

Quelle sera alors la liberté de la personne face à cette demande, sachant que les notions de libre-adhésion et de négociation constituent les fondements éthiques des notions d'autonomisation et de contractualisation sur lesquelles le dispositif est censé s'appuyer ?

Dès lors se pose la question du pouvoir exercé par l'administration :

Comme en convient l'ANAS, « *le cadre d'intervention des travailleurs sociaux exerçant au Conseil général ne doit pas se voir encore plus impacté par la tendance à devenir un cadre de contrainte[...] le risque est grand que dans un nombre important de situations, la demande ne soit pas réellement une demande, voire que l'on impose, certes « avec douceur » et « pour le bien » de la personne, une MASP* » alors même que les intervenants sociaux ne sont pas détenteurs d'un pouvoir judiciaire.

Par ailleurs, le département, acteur principal de la mise en œuvre d'une protection administrative des majeurs et sommé d'en rendre des comptes, ne risque-t-il pas de peser sur les pratiques des professionnels du service social départemental, en demandant à ses agents

territoriaux toujours plus d'informations sur les personnes susceptibles de correspondre au « profil MASP » ?

Dans le nouveau dispositif législatif, la mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) vient se substituer à la TPSA, prévue jusque-là par le code de la sécurité sociale.

Tout en s'inscrivant dans son prolongement, la MAJ s'en différencie sur plusieurs points :

Elle est en particulier insérée dans le Code civil (article 495 à 495-9 nouveau) et non dans le Code de la sécurité sociale et sa mise en œuvre est **subsidaire**, c'est-à-dire possible uniquement en cas d'échec des mesures administratives d'accompagnement social.

Elle se distingue en cela de la TPSA qui pouvait intervenir sans qu'ait été tenté au préalable un accompagnement social de nature administrative.

En outre, si la TPSA pouvait être ouverte en raison de l'état mental ou d'une déficience physique susceptibles d'altérer les conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène de la personne, le second cas disparaît dans le cadre de la mesure d'accompagnement judiciaire.

Dans cette circonstance, « *la mesure d'accompagnement judiciaire ne pourra être prononcée par le juge, les procédures adaptées à une telle situation étant, à titre exécutif, la sauvegarde de justice, la curatelle et la tutelle* » (Rapport Sénat n° 212, RICHEMONT, février 2007, page 200)

La loi du 5 mars 2007 prévoit que la mesure d'accompagnement judiciaire ne peut être prononcée à l'égard d'une personne mariée lorsque l'application des règles relatives aux droits et devoirs respectifs des époux et aux régimes matrimoniaux permet une gestion satisfaisante des prestations sociales de l'intéressé par son conjoint.

Cette condition est la traduction du principe de subsidiarité applicable à l'ensemble des régimes de protection :

« *il n'est en effet pas pertinent de prévoir une procédure judiciaire, lourde par nature, si d'autres règles moins contraignantes peuvent déjà s'appliquer.* » (Rapport Sénat n° 212, RICHEMONT, février 2007, page 200)

Enfin, la MAJ ne pourra se cumuler avec l'instauration d'une autre mesure de protection juridique (Code civil article 495-1 nouveau) ou si la personne protégée en bénéficie déjà.

Cette disposition se distingue du droit antérieur dans lequel la TPSA et une mesure de protection pouvaient co-exister, une réalité dénoncée dans un rapport intitulé « **Réformer les tutelles** » du conseil économique et social (CES) qui mettait en évidence que le juge prononçait fréquemment de manière cumulative TPSA et régime de protection juridique pour

« les financer à un taux plus élevé de manière à compenser le manque d'harmonisation et les faibles taux de rémunération des mesures. »

D'après la DGAS, 40 891 « doubles mesures » auraient ainsi été assurées en 2005.

La MAJ ne pourra être prononcée par le juge des tutelles qu'à la demande du Procureur de la République qui est chargé d'en apprécier l'opportunité au vu du rapport des services sociaux élaboré dans le cadre de la MASP (Code civil, article 495-2 nouveau)

Par cette restriction relative à la saisine du juge, le gouvernement espère limiter le nombre de mesures judiciaires de gestion des prestations sociales, le Procureur étant censé à cet effet assurer un rôle de filtrage que l'engorgement des parquets ne manquera pas d'encourager au risque de laisser certaines familles sans assistance.

La MAJ porte sur la gestion des mêmes prestations sociales que celles prévues pour l'exercice d'une MASP. (Code civil, article 495-4 nouveau)

Compte-tenu de sa nature qui se veut « éducative » autour de l'idée de rétablissement de l'autonomie de gestion (Code civil, article 495-7 nouveau) la MAJ ne pourra intervenir que pour une durée limitée (2 ans) éventuellement renouvelée sans que la durée totale n'excède 4 ans. (Code civil, article 495-8 nouveau)

La MAJ n'entraîne aucune incapacité juridique, contrairement à la sauvegarde de justice, à la curatelle et à la tutelle (Code civil, article 495-4 nouveau)

Seul un **mandataire judiciaire à la protection des majeurs** inscrit sur une liste dressée et tenue à jour par le représentant de l'état dans le département pourra être désigné par le juge pour exercer une MAJ (Code civil, article 495-6 nouveau)

Le législateur s'inscrit dans la continuité de la TPSA qui réserve la mise en œuvre de cette mesure à des gérants professionnels .

La mission du mandataire est de percevoir et gérer les prestations sociales en lieu et place de l'intéressé *« dans l'intérêt de la personne »* et *« en tenant compte de son avis et de sa situation familiale. »* (Code civil article 495-7 nouveau)

Cette gestion s'effectue sur un compte bancaire ouvert au nom de la personne, auprès d'un établissement habilité à recevoir des fonds publics, cette disposition visant à éliminer la pratique du « compte-pivot » dans laquelle le tuteur percevait sur un compte unique ouvert à son nom propre l'ensemble des prestations dont bénéficiait chacune des personnes dont il avait la charge et accessoirement s'assurait de la captation des intérêts inhérents !

Concernant les pouvoirs du Juge, il lui appartient de se prononcer sur les difficultés qui pourraient survenir dans la mise en œuvre de la mesure (Code civil article 495-4 nouveau)

A tout moment, il peut d'office ou à la demande de la personne protégée, du mandataire judiciaire ou du Procureur de la République, en modifier l'étendue ou y mettre fin, après que la personne ait été entendue ou convoquée.

L'idée est de permettre d'adapter la mesure d'accompagnement à l'évolution de la situation de la personne.

Concernant la charge financière de la mesure, la MAJ est en principe à la charge totale ou partielle de la personne protégée en fonction de ses ressources. (CSAF, article L. 471-5 nouveau)

Lorsque l'intéressé ne peut en supporter la charge, c'est la collectivité publique débitrice – le département le plus souvent – ou l'organisme qui verse la seule ou la plus importante prestation sociale versée au bénéficiaire qui financera la mesure (CASF, article L. 361-1 nouveau)

- **La réorganisation du secteur tutélaire**

La loi du 5 mars 2007 réorganise dans le sens d'une clarification et d'une homogénéisation les conditions d'exercice de l'activité tutélaire :

Elle crée un nouveau statut de « **Mandataires judiciaires à la protection des majeurs** » appellation recouvrant l'ensemble des opérateurs tutélaire actuels, tous soumis à des conditions d'âge, de formation certifiée par l'état et d'expérience professionnelle.

Elle intègre les services tutélaire dans la liste des établissements et services sociaux et médico-sociaux fixée à l'article L. 312-1 du code civil de l'action sociale et des familles.

L'objectif du gouvernement est de mieux déterminer l'évolution du nombre de mesures de protection confiées à ces services, de dresser le bilan de l'offre de service , de fixer les objectifs et perspectives de son développement dans le cadre du schéma régional d'organisation sociale et médico-sociale fixée en ce domaine par le Préfet de région.

Les services mandataires sont dans ce cadre soumis au régime du droit commun des autorisations et de la planification médico-sociale (création, transformation, extension, fermeture des établissements et services sociaux et médico-sociaux)

Ils sont également soumis aux procédures d'évaluation de leurs activités et de la qualité de leurs prestations.

Dans ce cadre et afin de garantir l'exercice effectif du droit des personnes protégées, il est prévu que le droit des usagers applicable à l'ensemble des établissements et services sociaux et médico-sociaux soit adapté à la protection des majeurs :

Ainsi, le contrat de séjour existant dans ces structures est remplacé au sein des services de tutelles par un **document individuel de protection** dont le contenu, encore en cours d'élaboration, met en lumière toute l'ambiguïté d'une contractualisation appliquée à des personnes qui présentent pour bon nombre un discernement défaillant .

Concernant les gérances de tutelles hospitalières et médico-sociales (près de 80 000 mesures actuellement) la nouvelle loi oblige les établissements accueillant des personnes âgées et adultes handicapés à désigner en leur sein un ou plusieurs préposés à la fonction de mandataire judiciaire :

Une disposition à laquelle l' « Union Nationale des Associations de Parents de personnes handicapées mentales et de leurs amis » (UNAPEI) n'est pas favorable au motif d'un « *risque d'institutionnalisation totale, avec des difficultés à prévenir certaines formes de maltraitance* » alors que la « Fédération Nationale des associations de Parents et Amis Employeurs et Gestionnaires d'Etablissements et Services pour personnes handicapées mentales » (FEGAPEI) déclare sur le sujet qu'il s'agit « *pour l'état d'un moyen d'augmenter à moindre coût le nombre de mandataires judiciaires au détriment de la qualité de la prise en charge* ».

Face au risque de conflit d'intérêt entre la position d' « hébergeur » et celle de « gérant », la loi du 5 mars 2007, faisant siennes les conclusions du rapport Favard (Mars 2000) et du Conseil économique et social requiert l'exigence d'une indépendance effective des conditions d'exercice des mesures pour les préposés .

Enfin, la loi transpose en direction de toutes les personnes morales publiques et privées l'interdiction énoncée pour les personnes physiques mandataires judiciaires de « [...] *profiter des dispositions entre vifs ou testamentaires que les personnes dont ils assurent la protection auraient faites en leur faveur quelque soit la date de la libéralité.* » (article 909 nouveau Code civil)

- **L'instauration d'un nouveau régime de responsabilité**

Par l'énoncé d'objectifs dans la tutelle sur les biens et du principe de responsabilité qui s'impose désormais à égalité avec ceux de nécessité, subsidiarité, proportionnalité, dignité, la loi du 5 mars 2007 procède à une modernisation de la notion de « *gestion en bon père de famille* ».

Il est affirmé que chaque organe de tutelle est responsable du dommage résultant d'une faute quelconque commise dans l'exercice de ses fonctions (article 412 et 413, 416, 421 à 426 relatifs à la généralisation des dommages et intérêts)

Conclusion

Conçu en 1968, le système de protection juridique des personnes vulnérables visait à l'époque quelques dizaines de milliers de personnes.

Aujourd'hui, il en concerne près de une sur quatre-vingts, les projections de l'Institut National d'Etudes Démographiques (INED) basées sur l'évolution démographique et l'augmentation de l'espérance de vie tablent sur environ 1 million de personnes à l'horizon 2010.

La réforme adoptée en mars 2007 appliquée depuis le 1^{er} janvier 2009 cherche à faire face à cette nouvelle donne.

Si elle ne remet pas radicalement en cause l'architecture actuelle des mesures de protection juridique, elle s'efforce de renforcer les droits des personnes protégées, tente de mieux maîtriser le flux des procédures, encadre le secteur tutélaire et modifie ses modalités de financement.

Mettre un terme à certaines dérives

Sous l'effet d'une évolution socio-économique marquée d'un côté par le vieillissement de la population et de l'autre par la précarisation et la paupérisation, le dispositif de protection juridique s'était écarté de son objet premier pour devenir parfois un palliatif aux dispositifs sociaux permettant par exemple, d'enrayer une situation d'endettement.

Le législateur entend désormais mieux distinguer les mesures de protection judiciaire destinées aux personnes qui ne disposent plus de toutes leurs facultés personnelles et sont de ce fait dans l'impossibilité d'agir seules pour certains actes de la vie quotidienne et de gestion patrimoniale, de la tutelle économique destinée à gérer les prestations sociales pour laquelle une mesure d'accompagnement social et budgétaire est créée et transférée à la charge des départements.

Une meilleure prise en compte de la personne protégée

La loi du 5 mars 2007 affirme comme principe général de mieux prendre en compte la volonté de la personne protégée.

Elle édicte comme priorité de prendre soin de la personne au même titre que de son patrimoine, mettant l'accent sur le droit à entretenir librement des relations personnelles avec

toute personne de son choix, sur le droit de rester « *aussi longtemps que possible* » chez soi, sur la possibilité de conserver ses comptes et livrets bancaires personnels.

Plus emblématique encore, le droit de vote des personnes protégées a été renforcé, puisqu'en être privé ne sera plus la règle mais l'exception.

Une meilleure adaptation à chaque situation

La réforme vise à redonner tout leur sens aux principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité.

Pour cela, il est instauré une protection juridique mieux ajustée avec une graduation progressive dans l'atteinte à l'exercice des droits et mieux contrôlée avec l'instauration d'une révision périodique et d'une limitation dans le temps des mesures.

Toutefois...

Si le projet de loi a su recueillir un large consensus par sa volonté de se recentrer sur la personne protégée et de mettre fin aux dérives d'un système de protection en implosion, nous avons vu que le texte suscite bon nombre d'interrogations relatives à son application, tant dans son volet judiciaire que dans son volet médico-social.

Au-delà des principes énoncés, le dossier remis lors de la conférence de presse à la chancellerie (cf. annexe) est explicite sur l'une des motivations principales de la réforme de ce système :

« Son coût, toujours croissant (plus de 15% par an) est à la charge de la collectivité publique.

En 2006, le coût du dispositif est évalué à 402,7 millions d'euros pour les financeurs publics. Sans la réforme, il s'élèvera à 644 millions d'euros en 2013 et une fois la réforme mise en œuvre, il est évalué à 496 millions d'euros en 2013. »

De fait, tout en regrettant que cette démonstration comptable occulte toute notion de service-rendu, de rapport coût/avantage, d'apports aux circuits économiques de l'activité tutélaire, la question des moyens attachés à la concrétisation des objectifs de cette loi reste vive :

Aujourd'hui, de lourdes incertitudes demeurent concernant le financement, l'égal accès et la mise en œuvre technique, des mesures d'accompagnement à la charge des départements.

Avec seulement quatre-vingts juges des tutelles (en équivalent temps-plein) gérant plus de 700 000 mesures de protection juridique et près de 20% des postes de greffiers auprès des juges d'instance toujours vacants, le domaine de la protection des majeurs va continuer à souffrir d'un manque de moyens très préjudiciable.

Au niveau du financement des services de tutelle , le système de dotation globale (CASF, article L. 472-3) n'autorise guère la perspective d'une diminution de la charge de travail par mandataire susceptible de favoriser un meilleure prise en charge des majeurs.

Aussi nécessaire soit-elle, il est à craindre que cette réforme ne subisse un arbitrage financier propre à en édulcorer l'ambition et la dimension innovante et que finalement, la protection juridique des personnes les plus vulnérables de notre société ne soit pas à la hauteur de leurs attentes légitimes, ni de celles des professionnels qui les accompagnent au quotidien.

Annexes

Dossier de presse « *La réforme des tutelles* » Ministère de la Justice, Ministère délégué à la Sécurité sociale, aux personnes âgées, aux Personnes handicapées et à la Famille. Paris, 28 novembre 2006.

Références et liens bibliographiques

Articles de périodique :

- RICHIR, François. Réformes des tutelles : l'ambition sacrifiée aux arbitrages financiers. *Actualités sociales hebdomadaires* 12/01/2007, n° 2489, p. 39-40
- ANDRE, Sophie. La loi portant réforme de la protection juridique des majeurs : présentation générale. *Actualités sociales hebdomadaires* 23/03/2007, n° 2499, p. 19-25

Ressources électroniques

Sites Internet :

- ENCYCLOPEDIE THEMATIQUE. *Encyclopédie thématique : l'inaptitude et la protection des personnes inaptes* (en ligne). (consulté le)
STAVISKY, Stéphane. Histoire de la protection des inaptes dans le monde, de l'antiquité à nos jours.
Disponible sur :
<[http://agora.qc.ca/thematiques/inaptitude.nsf/Dossiers/Protection des personnes inaptes](http://agora.qc.ca/thematiques/inaptitude.nsf/Dossiers/Protection%20des%20personnes%20inaptes)>
- LA DOCUMENTATION FRANCAISE Réformer les tutelles : avis et rapport du conseil économique et social. Bibliothèque des rapports publics. (en ligne). (consulté le ...)
Disponible sur :
<<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>>

- LEGIFRANCE. Loi portant réforme de la protection juridique des majeurs... Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs. (en ligne). (consulté le...) Disponible sur :
<http://legifrance.gouv.fr/html/actualite_legislative/2007-308/protection_majeurs.html>

Rapport

FAVARD, M. *Rapport définitif du groupe de travail interministériel sur le dispositif de protection des majeurs*. (en ligne) avril 2000. (consulté le ...) Disponible sur :
<<http://www.Psychiatrie.com.fr/articles/art602.html>>

Actes de colloque

MARTY, Maryse. *Essai de compréhension de la notion de vulnérabilité* BORDAGI, Géraldine . *La notion de personne vulnérable en droit*.
Actes des sixièmes Journées d'études "Médiations, bientraitance et vieillissement ;
25 et 26 octobre 2001 (Association Biterroise pour l'Accès au Droit)

