



Ministère de la Justice

Ministère délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes âgées,
aux Personnes handicapées et à la Famille

DOSSIER DE PRESSE

La réforme des tutelles

Contacts presse

Cabinet Pascal Clément

Sophie CHEVALLON : 01 44 77 63 39 / Guillaume DIDIER : 01 44 77 22 02

Cabinet de Philippe Bas

Juliette LAFONT, 01 40 56 70 46 / Laure ESPINASSIER, 01 40 45 65 50

COMMUNIQUE

Adoption du projet de loi de réforme des tutelles en Conseil des ministres

Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la Justice et Philippe Bas, ministre délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes âgées, aux Personnes handicapées et à la Famille ont présenté lors d'une conférence de presse le projet de loi de réforme des tutelles mardi 28 novembre 2006.

Conformément aux vœux du président de la République, ce projet sera examiné à l'Assemblée nationale le 16 janvier.

La loi devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

La nécessité d'une réforme des tutelles résulte d'une dérive du dispositif créé en 1968 : 700 000 personnes sont aujourd'hui placées sous un régime de protection juridique (soit un adulte sur 80) et 68 000 mesures nouvelles sont prononcées par an. **Un million de personnes seront concernées en 2010.**

Cette croissance exponentielle s'explique pour partie par l'allongement de l'espérance de vie et le vieillissement de la population.

Mais aussi et surtout, force est de constater que **la protection judiciaire des majeurs s'est écartée de sa finalité.**

En effet, face à l'augmentation de la précarisation et l'exclusion qui en résulte, nombre de mesures de protection juridique sont prononcées à des fins d'accompagnement social, indépendamment de toute altération des facultés.

Enfin, **l'inflation des mesures**, liée au non respect des principes édictés par la loi de 1968 **compromet tout suivi réel des dossiers et rend la protection judiciaire des intéressés parfois illusoire.**

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

C'est pour cela qu'une réforme globale s'impose.

Elle vise d'une part à **tracer une ligne de partage claire entre les mesures de protection juridique et les systèmes d'aide et d'action sociale (I)**, et d'autre part de **renforcer les droits des personnes protégées (II)**.

L'objectif est de recentrer les mesures de tutelles et de curatelle sur les personnes réellement atteintes d'une altération médicale de leurs facultés personnelles. Les situations de précarité et d'exclusion sociales, qui ne relèvent pas de la protection juridique, seront prises en charge dans le cadre de nouvelles mesures d'aide et d'accompagnement social, mises en œuvre par les départements.

La réforme consacre également la protection de la personne elle-même et non plus seulement de son patrimoine. Elle impose une meilleure prise en compte des droits et de la volonté de la personne à protéger, ainsi que de l'avis et du rôle de sa famille et de ses proches.

L'amélioration qualitative de la protection des personnes vulnérables est en effet l'un des objectifs majeurs de la réforme. La chancellerie dégagera à cet effet les moyens nécessaires. 30 équivalents temps plein de magistrats et 50 équivalents temps plein de fonctionnaires seront affectés dans les tribunaux.

Une ligne de partage claire entre les mesures de protection juridique et les mesures d'accompagnement social

Cette réforme traduit une meilleure articulation entre le dispositif civil, qui relève de l'autorité judiciaire et les mesures sociales d'accompagnement, essentiellement menées par les départements.

Le sens général de la réforme du dispositif de protection des majeurs est de recentrer la mission du juge des tutelles sur la protection des personnes atteintes d'une **vulnérabilité médicalement constatée**, et dont la protection nécessite qu'il soit porté atteinte à leurs droits.

Ainsi, le dispositif proposé consiste à mettre en place un nouveau type d'aide sociale. Il s'agit d'un dispositif graduel et progressif qui comportera deux volets :

- le **volet social** sera mis en oeuvre par les départements en collaboration avec la personne intéressée ;
- le **volet judiciaire**, plus contraignant ne pourra être actionné qu'en cas d'échec de l'action préalable du département.

Le projet de loi prévoit donc de créer une **mesure d'accompagnement social**, personnalisé, en amont du dispositif judiciaire. Cette mesure concernera toute personne majeure dont la santé et la sécurité risquent d'être compromises en raison de ses difficultés à assurer seule la gestion de ses ressources.

Elle comportera une **aide de la personne à la gestion des prestations sociales et un accompagnement social personnalisé**, en complément des autres aides dont elle peut bénéficier, afin d'éviter l'ouverture de mesures judiciaires inutiles et contraignantes.

Cette nouvelle mesure sera décidée sous la responsabilité du **département**. Elle sera mise en oeuvre sous la forme d'un contrat conclu entre le président du Conseil général et la personne majeure, qui pourra autoriser le service social du département à percevoir et à gérer pour son compte tout ou partie des prestations sociales devant lui revenir, en les affectant en priorité au paiement du loyer.

Si l'intéressé refuse de signer le contrat ou ne respecte pas ses clauses, le président du Conseil général pourra, afin de prévenir une expulsion locative, solliciter du juge d'instance l'autorisation de verser le montant du loyer directement au bailleur par prélèvement sur les prestations sociales dues à l'intéressé.

Si cette action échoue, un autre palier pourra être franchi par l'entrée de la personne dans le dispositif judiciaire. Les services sociaux compétents adresseront un rapport circonstancié au procureur de la République. Celui-ci appréciera, s'il y a lieu de saisir le juge pour qu'il ordonne une mesure d'assistance judiciaire qui viendra remplacer la tutelle aux prestations sociales.

Illustration de la réforme :

Dans l'exemple d'une personne qui a sombré progressivement dans l'alcoolisme et se retrouve en situation de précarité.

Aujourd'hui, cette personne fera l'objet d'une curatelle pour intempérance. Par conséquent, elle est amputée de l'exercice de ses droits, ne gère plus ses ressources, est assistée par son curateur pour les actes importants de sa vie quotidienne. Elle perd ainsi peu à peu la capacité à diriger sa vie et à se prendre en main.

Avec la réforme, cette personne fragilisée par les accidents de la vie sera prise en charge par un professionnel qualifié de l'action sociale. Le département pourra mettre en oeuvre de façon coordonnée les mesures adaptées à sa situation. A cette fin, un contrat entre la personne et les services sociaux pourra être conclu pour qu'elle bénéficie d'aides pour la gestion de ses revenus et d'un accompagnement social personnalisé.

Renforcer les droits des personnes protégées

Le volet juridique de cette réforme vise essentiellement à **renforcer les droits des personnes protégées**.

Protéger la personne vulnérable, et non pas seulement ses biens, constitue une innovation majeure qui participe du respect des libertés fondamentales ainsi que des droits et de la dignité de l'homme.

La mesure de protection juridique ne pourra ainsi être ordonnée par le juge qu'après avoir auditionné la personne concernée, qui pourra être assistée d'un avocat.

L'audience sera le temps fort de la procédure en permettant à la personne d'être, dans toute la mesure du possible, actrice des décisions qui seront prises. Ainsi, le juge devra l'informer, sous une forme appropriée à son état, des décisions envisagées, afin qu'elle puisse exprimer ses sentiments, notamment sur le choix de la personne chargée de protéger ses intérêts, l'organisation de son mode de vie ou sa prise en charge médicale...

Par ailleurs, toute personne pourra choisir préalablement celui ou celle qui serait nommé tuteur ou curateur, au cas où elle ne serait plus en mesure d'exercer ses droits et de défendre ses intérêts.

Et lorsque le majeur n'aura pas pris de dispositions spécifiques, la famille et les proches seront privilégiés. Ainsi, le juge devra en principe désigner la personne vivant avec lui, ou à défaut, un membre de la famille ou un proche entretenant des liens étroits et stables.

La nomination d'un intervenant extérieur, mandataire judiciaire de protection des majeurs, ne se fera donc qu'en dernier recours.

Enfin, la mesure de protection sera prise pour un temps déterminé (maximum 5 ans), et ne pourra être renouvelée qu'après l'audition du majeur et un nouvel examen de sa situation par le juge.

Le mandat de protection future

Surtout, la réforme mettra en place un dispositif innovant : le mandat de protection future. Ce dispositif vise à permettre à toute personne capable de désigner, pour le jour où elle ne pourrait plus pourvoir seule à ses intérêts, un ou plusieurs mandataires chargés de la représenter.

Ce mandat de protection future qui pourra être général ou spécial, pourra porter tant sur les actes nécessaires à la protection de la personne que sur ceux nécessaires à l'administration du patrimoine, y compris les actes de disposition. Ce mandat ne prendra effet qu'à compter du jour où sera constatée l'incapacité du mandant. Cela s'effectuera par déclaration devant le greffier en chef du tribunal de grande instance. Le mandataire poursuivra l'exécution du mandat pendant toute la durée de l'incapacité du mandant. Toute personne qui y a intérêt pourra cependant saisir le juge des tutelles d'une difficulté.

Deux formes seront possibles, qui n'auront pas les mêmes effets en matière patrimoniale :

- Le mandat authentique permettra une protection juridique très étendue. Il sera exécuté sous le contrôle du notaire et pourra couvrir les actes de disposition du patrimoine.
- Le mandat sous-seing privé donnera au mandataire les pouvoirs d'un administrateur légal sous contrôle judiciaire et sera limité aux actes conservatoires ou de gestion courante.

En aucun cas et quelle que soit la forme du mandat, les dispositions relatives à la protection personnelle ne pourront déroger aux règles de la protection judiciaire.

La réforme crée également le mandat de protection future pour autrui, destiné à permettre aux parents d'un enfant handicapé majeur de désigner la personne qui assumera la protection de cet enfant le jour où ils ne seront plus en état de le faire. Ce mandat ne pourra être passé que par acte authentique.

Illustration de la réforme :

Une personne est atteinte de trisomie, donc d'une altération de ses facultés intellectuelles qui la rend dépendante de son entourage pour de nombreux actes de la vie civile, et même pour certaines tâches de la vie quotidienne. Cette personne vit au domicile de ses parents qui ont toujours veillé avec beaucoup d'attention à sa protection mais qui, l'âge venant, s'inquiètent des conditions dans lesquelles elle sera pris en charge.

Aujourd'hui, seul le prononcé d'une mesure de tutelle par le juge permet que la protection de cette personne soit assurée.

Avec la réforme, les parents de cette personne pourront prévoir sa protection, l'anticiper, l'organiser et désigner la ou les personnes de confiance chargées de veiller à son bien être et ses intérêts, et ce, dans le cadre d'un mandat de protection future.

Une professionnalisation des intervenants et un meilleur contrôle

Les mandataires devront remplir des conditions de moralité, d'expérience professionnelle et de formation. Un certificat national de compétence est créé : délivré par l'Etat, il répondra aux exigences de qualification nécessaires pour exercer le métier de **mandataire judiciaire à la protection des majeurs**. Il comprendra un certain nombre d'heures de formation comportant des modules de connaissance sur les droits patrimoniaux et de la personne, de gestion et de psycho-sociologie de la personne.

Le mandataire devra, ensuite, recevoir un avis favorable du procureur et être inscrit sur une liste tenue par le préfet.

Il est également prévu un contrôle de l'activité du mandataire par la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, sans préjudice des prérogatives du juge. Ce renforcement du contrôle devrait à l'avenir éviter les dérives notées par différents rapports sur les tutelles.

Un dispositif de financement des tutelles transparent et plus équitable

Le système de financement doit être harmonisé et rendu plus équitable : aujourd'hui, les frais déduits du revenu des personnes protégées sont différents selon le type de mesure.

Quant aux intervenants tutélaires, ils sont pénalisés par les délais de remboursement des mesures par l'Etat, qui sont très longs, ce qui entraîne des frais financiers importants. Cela conduit également à des phénomènes de cumul de mesures (tutelle aux prestations sociales en sus d'une tutelle judiciaire), qui s'expliquent principalement pour ces raisons financières.

Désormais :

- Le barème de prélèvement sera unique, progressif en fonction des revenus de la personne protégée. Les personnes protégées qui disposent de revenus inférieurs ou égaux au Minimum Vieillesse ou à l'Allocation Adulte Handicapé seront exonérées de prélèvement.
- Le financement public sera étendu aux mesures gérées par des personnes physiques ("gérants privés") et modulé selon la prise en charge rendue nécessaire par la nature de la mesure judiciaire.
- Le système de financement global des associations tutélaires, déjà expérimenté dans certains départements, sera généralisé. Cela donnera aux intervenants tutélaires une meilleure vision de leur budget.

Une répartition des financements publics clarifiée et maîtrisée

Le coût du dispositif existant pour les financeurs publics (Etat, départements, Organismes de sécurité sociale) est évalué pour 2006 à **402,7 M€**

- Sans la réforme, il s'élèvera en 2013 à **644 M€**
- Une fois la réforme mise en œuvre, il est évalué à **496 M€** en 2013.
- **L'Etat** financera les tutelles et curatelles pour les personnes qui ne bénéficient pas de prestations sociales, ou d'une prestation à la charge du département (RMI notamment).

- **La Sécurité sociale** continuera à financer les mesures confiées aux établissements (“ gérances de tutelle hospitalière ”), et les mesures d’assistance judiciaire, tutelles et curatelles, pour les personnes qui reçoivent une prestation sociale (à l’exception des minima sociaux relevant du département).
- **Les départements** continueront à financer les mesures d’assistance judiciaire pour les personnes qui bénéficient d’un minimum social à leur charge, et financeront les mesures d’accompagnement personnalisé.

Le rôle des départements

➤ Aujourd’hui

Le département dans le dispositif actuel de protection juridique des majeurs a un rôle de financement des mesures de tutelles aux prestations sociales adultes pour les personnes qui perçoivent l’APA, le RMI ou la PCH.

En l’absence de réforme, les charges afférentes à ce dispositif (environ 30 millions d’euros) risquent de doubler dans les trois années à venir. Le projet de loi permet de les stabiliser.

➤ Après la réforme, le département joue un rôle central dans la mise en œuvre du volet social des dispositifs de tutelle.

Le département a un rôle de chef de file du volet social de la réforme en matière d’évaluation médico-sociale et d’accompagnement social et budgétaire. Il est l’échelon de proximité pour le travail de prévention.

L’action sociale du département doit remédier à deux dérives du dispositif actuel :

- l’ouverture de mesures de protection juridique pour des personnes en grandes difficultés sociales, sans que leur état ne justifie une incapacité juridique
- l’information insuffisante des juges sur la situation globale de la personne lors d’une demande d’ouverture d’une mesure de protection.

Le projet de loi confie donc au département la mise en œuvre d’une mesure d’accompagnement personnalisé, qui pourra être mise en œuvre soit directement par les services sociaux du département soit par une association conventionnée par le département.

Le rapport circonstancié d’évaluation comportera une évaluation de la situation sociale de l’intéressé, une information sur sa situation médicale et pécuniaire, un

bilan des actions d'accompagnement social dont elle a pu bénéficier et une proposition d'orientation vers une mesure judiciaire de protection.

- **Conformément au principe constitutionnel de neutralité des transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités locales, les charges nouvelles liées à la mise en place de l'accompagnement social personnalisé seront intégralement compensées par l'Etat.** La réforme permettra par ailleurs aux départements de stabiliser les dépenses qu'ils consacrent aux dispositifs existants.

- **La réforme entrera en vigueur en janvier 2009 pour les dispositions qui concernent les départements, leur permettant ainsi de s'organiser.**

Calendrier

Le projet de loi sera examiné à l'assemblée nationale le 16 janvier prochain.

La loi devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

Sa mise en œuvre nécessite en effet d'importants efforts d'adaptation des personnes qui exercent ou qui contrôlent ces mesures de protection.

Mais certaines parties de la loi entrent en vigueur immédiatement : il en va ainsi de toutes les dispositions relatives au contrôle et au financement des gestionnaires de tutelles.

Dès la promulgation de la loi, il sera également possible de conclure un mandat de protection future.

Annexe : Pourquoi une réforme des tutelles ?

➤ **Parce que les lois sur les tutelles ont quarante ans :**

- la loi du 3 janvier 1968 définit et organise les mesures de protection juridique (sauvegarde de justice, curatelle et tutelle)
- la loi du 18 octobre 1966 instaure, dans le code de la sécurité sociale, la tutelle aux prestations sociales versées pour les adultes.

➤ **Parce que ces lois ont été faites pour quelques dizaines de milliers de personnes incapables d'assumer leur autonomie :**

- dans le cadre de la tutelle, les personnes particulièrement fragilisées par un lourd handicap mental
- dans le cadre de la tutelle aux prestations sociales adultes, celles nécessitant un accompagnement social et éducatif individualisé.

➤ **Parce que ce sont près de 700.000 personnes aujourd'hui, soit 1% de la population française, qui sont placées sous protection juridique :**

- dans plus de la moitié des cas, un membre de la famille assure la tutelle
- dans les autres cas, la tutelle est assurée par un mandataire, par une association tutélaire ou par un établissement hospitalier ou médico-social. Elle est alors financée par l'Etat, le département ou la Sécurité sociale
- le nombre des mesures, des intervenants et des financements crée une situation d'une grande complexité.

➤ **Parce que le nombre des personnes protégées continue de croître :**

- de 1992 à 2005, le nombre de personnes protégées a augmenté en moyenne de 13% par an. Il pourrait atteindre 1 million en 2010
- cela s'explique par la progression de l'espérance de vie des personnes handicapées mentales
- et par les 200 000 nouveaux cas de maladie d'Alzheimer recensés chaque année.

➤ **Parce que la protection judiciaire des majeurs s'est progressivement écartée de sa finalité première :**

- le régime de la tutelle est de plus en plus utilisé en dehors de ce pourquoi il avait été initialement conçu, c'est-à-dire qu'il sert maintenant pour protéger des adultes dont les facultés intellectuelles sont normales mais qui sont victimes de difficultés sociales, familiales, psychiques...
- les personnes protégées ne sont donc pas aidées pour recouvrer leurs droits. Leur retour à l'autonomie sociale, avec une levée de la tutelle, est exceptionnel
- des restrictions sont ainsi apportées à la citoyenneté des personnes protégées, d'autant plus que la mesure de tutelle est généralement appliquée jusqu'à la fin de leur vie.

➤ **Parce qu'il y a insuffisance de contrôle**

La collectivité publique doit moderniser le droit applicable et les moyens administratifs qu'elle consacre à la gestion des mesures de protection pour assurer un contrôle efficace de la qualité des tutelles :

- le partage des rôles n'est pas réalisé entre l'intervention judiciaire et l'intervention sociale ;
- l'embolie de la justice des tutelles ne se résorbe pas et il reste difficile d'apporter une réponse adaptée aux besoins de chaque personne protégée.