

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



# Bienvenue au Sénat

*Un site au service des citoyens*

Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs



## EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner en première lecture le projet de loi n° 172 (2006-2007), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant réforme de la protection juridique des majeurs.

Notre collègue M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales, ayant déposé au mois de juin 2006 une proposition de loi visant à garantir le respect de la personne et de ses droits lorsqu'elle est placée sous tutelle ou sous curatelle, votre commission des lois, saisie au fond de ces deux textes, a décidé de les examiner conjointement.

La réforme proposée par le projet de loi s'avère nécessaire, attendue et largement consensuelle.

La protection des majeurs vulnérables repose actuellement sur deux piliers légaux, vieux de quarante ans. La loi n° 68-5 du 3 janvier 1968 portant réforme du droit des incapables majeurs, insérée dans le code civil, a défini et organisé les mesures de protection juridique que constituent la sauvegarde de justice, la curatelle et la tutelle, tandis que la loi n° 66-774 du 18 octobre 1966, insérée dans le code de la sécurité sociale, a institué la tutelle aux prestations sociales servies aux adultes. Ce cadre a vieilli.

Conçus pour quelques dizaines de milliers de personnes incapables d'assumer leur autonomie, qu'elles soient fragilisées par un lourd handicap mental ou qu'elles éprouvent le besoin d'un accompagnement social et éducatif individualisé, les **régimes de protection concernent aujourd'hui près de 700.000 majeurs, soit un adulte sur 80, et 68.000 mesures nouvelles sont prononcées chaque année.** A ce rythme, un million de personnes seront placées sous protection en 2010.

Depuis des années, les rapports se succèdent pour rappeler la nécessité, souligner l'urgence et tracer les pistes d'une réforme. A la suite de scandales, les trois inspections générales des services judiciaires, des finances et des affaires sociales dénoncent, en 1998, l'absence d'unité et de contrôle des institutions tutélaires et le coût des mesures de protection<sup>1(\*)</sup>. En avril 2000, le groupe de travail présidé par M. Jean Favard, conseiller à la Cour de cassation, insiste sur le contenu du mandat tutélaire, sur l'articulation de la loi du 3 janvier 1968 avec d'autres textes de protection adoptés depuis, notamment dans le domaine de la santé, et sur le statut des tuteurs professionnels<sup>2(\*)</sup>. Ces deux rapports ont fait date. Depuis, la Cour des comptes, le Médiateur de la République et, récemment, le Conseil économique et social ont apporté leur pierre à la réflexion.

L'élaboration d'un texte de réforme a été entreprise voilà cinq ans. Au mois de janvier 2002, le garde des

sceaux, ministre de la justice, remet un document d'orientation annonçant le dépôt prochain d'un projet de loi. Au mois de novembre de la même année, après un changement de majorité politique, trois groupes de travail sont constitués simultanément pour élaborer un texte : le ministère de la justice est chargé du volet civil, le ministère de la famille du volet médico-social et le ministère des finances du volet financier. Un avant-projet de loi est rédigé en 2003 mais la réforme achoppe sur la question de son financement.

Il aura fallu toute la détermination et le sens du compromis de MM. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, Dominique Perben, son prédécesseur, et Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, pour parvenir à la présentation puis à l'examen du projet de loi qui nous est soumis. Ces délais n'auront pas été vains, puisqu'ils auront été mis à profit pour procéder à une vaste concertation et obtenir un large consensus sur les axes de la réforme.

Le projet de loi a ainsi pour ambition de réaffirmer les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité de la protection juridique, de replacer la personne au centre des régimes de protection, de réorganiser les conditions d'activité des tuteurs et curateurs extérieurs à la famille et d'instaurer un nouveau dispositif social en faveur des personnes protégées. A cette fin, il procède à une refonte de l'ensemble des règles applicables à la protection des majeurs, qu'elles figurent dans le code civil ou dans le code de l'action sociale et des familles.

Les auditions auxquelles votre rapporteur a procédé, en compagnie de notre collègue Mme Bernadette Dupont, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales, ont confirmé que cette réforme était à la fois attendue et appréciée.

## I. UNE RÉFORME ATTENDUE

Les règles élaborées il y a quarante ans pour concilier la protection des personnes vulnérables et le respect de leurs libertés individuelles ont vécu. Les principes qui les animent ne sont pas respectés. Elles semblent aujourd'hui inadaptées face à l'augmentation très importante du nombre des mesures de protection juridique et à l'exigence d'une protection de meilleure qualité. Enfin, elles paraissent décalées comparées aux réformes déjà intervenues dans les autres pays européens.

### A. DES RÈGLES DÉSUÈTES

La loi du 3 janvier 1968 reposait sur quelques principes essentiels : nécessité, subsidiarité et proportionnalité des mesures de protection juridique ; priorité à la famille pour leur mise en oeuvre, l'Etat n'ayant vocation à intervenir qu'à titre subsidiaire ; cantonnement de leur objet à la protection du patrimoine. Quant à la tutelle aux prestations sociales, instituée par la loi de 1966, elle était conçue comme une mesure éducative, destinée à empêcher certains majeurs de dilapider leurs prestations sociales. Si ces principes restent valables, les règles énoncées pour leur mise en oeuvre ont vieilli.

#### 1. Une protection graduée

Quatre régimes de protection, qui se distinguent par le degré d'atteinte à la capacité juridique du majeur, sont actuellement mis à la disposition du juge des tutelles.

##### a) La sauvegarde de justice

La sauvegarde de justice est une mesure destinée à protéger les personnes dont les **facultés mentales** sont altérées par une maladie, une infirmité ou un affaiblissement dû à l'âge, et celles dont les facultés **corporelles** sont **altérées** au point d'empêcher l'expression de la volonté.

Ce régime de protection **laisse au majeur sa capacité juridique** et la faculté d'organiser la gestion de ses intérêts. Les actes qu'il accomplit sont contrôlés *a posteriori*.

La **gestion des biens** de la personne placée sous sauvegarde peut être assurée de trois manières différentes :

- le majeur peut, avant ou pendant sa mise sous sauvegarde, désigner un mandataire chargé d'administrer ses biens. Il s'agit alors d'un mandat conventionnel. Ce mandat est soumis au contrôle du juge des tutelles ;
- en l'absence de mandataire, le responsable de l'établissement de soins qui accueille le majeur sous sauvegarde, son conjoint, ses ascendants, ses descendants, ses frères ou soeurs, le ministère public ou encore le juge des tutelles sont tenus d'effectuer les actes conservatoires que nécessite la gestion de son patrimoine ; on parle de « gestion d'affaires » ;
- si la situation est urgente et ne peut être réglée ni par un mandat conventionnel, ni par la gestion d'affaires, le juge des tutelles peut désigner un mandataire spécial en précisant limitativement les éléments du patrimoine qu'il gèrera et le type d'actes d'administration qu'il sera autorisé à faire, par exemple encaisser les revenus, assurer les dépenses courantes, dresser un inventaire.

La sauvegarde de justice est une **mesure provisoire**. Elle prend fin dès que l'intéressé retrouve ses facultés. Dans le cas contraire, elle a vocation à être transformée en un régime plus protecteur mais aussi plus contraignant : curatelle ou tutelle.

---

*\* <sup>1</sup> Rapport de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale des services judiciaires et de l'Inspection générale des affaires sociales sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs, juillet 1998.*

*\* <sup>2</sup> Rapport du groupe de travail interministériel sur le dispositif de protection des majeurs, avril 2000.*



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



## b) La curatelle

Une mesure de curatelle peut être ouverte lorsque **le majeur, sans être hors d'état d'agir lui-même, a besoin d'être conseillé ou contrôlé dans les actes de la vie civile.**

Cette situation peut se produire dans deux hypothèses distinctes :

- l'intéressé subit une **altération de ses facultés mentales** résultant d'une maladie, d'une infirmité ou d'un affaiblissement dû à l'âge, **ou** une altération de ses facultés **corporelles** empêchant l'expression de la volonté ;

- l'intéressé s'expose à tomber dans le besoin ou compromet l'exécution de ses obligations familiales par sa **prodigalité**, son **intempérance** ou son **oisiveté**.

Toute personne digne de confiance peut être désignée curateur par le juge : aussi bien un membre de la famille proche ou éloignée qu'un voisin, un ami, un gérant de tutelle, une association tutélaire. Si nul ne peut être désigné, le juge désigne un curateur d'Etat.

Il appartient au juge d'opter entre deux types de mesure : la curatelle simple et la curatelle renforcée, avec des possibilités d'adaptation au moment de l'ouverture de la mesure ou ultérieurement.

La **curatelle simple** permet à la personne protégée de gérer ses affaires courantes. Pour tous les actes importants, comme l'achat d'une maison ou un placement financier, son curateur doit l'assister.

La **curatelle renforcée** suit le principe inverse : le curateur gère les affaires courantes et les actes importants sont effectués en commun.

La curatelle a été conçue comme une régime de protection souple qui permet au juge d'adapter ses effets en fonction des besoins de la personne protégée, en étendant ou en restreignant sa capacité d'agir. Sur avis du médecin traitant, le juge peut ainsi -à l'ouverture de la curatelle ou par un jugement ultérieur- énumérer certains actes que le majeur sous curatelle pourra faire seul ou, au contraire, ne faire qu'avec l'assistance du curateur.

Si le curateur refuse de contresigner un acte ou un contrat que la personne protégée voudrait faire, cette dernière peut demander au juge de l'y autoriser, le juge étant libre d'accepter ou de refuser. Si un acte est passé irrégulièrement, il peut être annulé.

La personne sous curatelle peut se marier avec l'assistance de son curateur ou, à défaut, sur autorisation du juge. Elle peut divorcer de la même façon mais pas par consentement mutuel. Elle garde son droit de vote mais est inéligible et ne peut pas être juré. Elle peut faire un testament, susceptible d'être remis en cause en cas de

trouble mental reconnu au moment de l'acte, et consentir une donation avec l'assistance de son curateur.

Certaines activités lui sont interdites, comme celles de commerçant ou d'exploitant d'un débit de boissons. Sauf pathologies particulières, elle peut obtenir le permis de conduire de même que le droit de chasser.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



### c) La tutelle

La tutelle est ouverte quand **le majeur a besoin**, du fait d'une altération de ses facultés mentales par une maladie, une infirmité ou un affaiblissement dû à l'âge ou d'une altération de ses facultés physiques empêchant l'expression de la volonté, **d'être représenté d'une manière continue dans les actes de la vie civile**.

Le majeur s'efface alors devant son représentant. Sa situation est identique à celle du mineur : tous ses actes postérieurs à sa mise sous tutelle sont déclarés nuls de droit.

Pour préserver tant que faire se peut la liberté individuelle et le respect de la personne humaine, **la loi a exclu de cette incapacité générale les actes les plus personnels** : le majeur peut ainsi **donner son consentement au mariage**, après accord du conseil de famille ou de ses père et mère et sur avis du médecin traitant, et **reconnaître valablement un enfant naturel**. Le **divorce** est également possible mais pas par consentement mutuel ; si la personne protégée en a pris l'initiative, elle doit y être autorisée comme pour un mariage. Par ailleurs, le tuteur ne peut introduire la procédure sans son accord.

La personne sous tutelle ne peut voter ou faire de testament que si le juge lui restitue cette capacité<sup>3(\*)</sup> ; elle ne peut non plus être juré. Son tuteur ne peut agir à sa place. En revanche, il peut consentir des donations, sous réserve de l'autorisation du conseil de famille ou du juge des tutelles, exclusivement en faveur des descendants ou du conjoint.

La loi donne la **priorité à la famille** dans l'exercice de la tutelle des majeurs. Toutefois, lorsque le recours à cette dernière s'avère impossible, le juge des tutelles doit s'adresser à des tiers : l'État ou un gérant de tutelle privé ou hospitalier.

Il existe ainsi **quatre formes de tutelle** : la tutelle avec conseil de famille, l'administration légale sous contrôle judiciaire, la gérance de tutelle et la tutelle d'État.

En cas de **tutelle avec conseil de famille**, le juge nomme, pour la durée de la tutelle, un conseil de famille composé de quatre à six personnes choisies parmi les parents du majeur protégé ou, à défaut, parmi ses proches. Le conseil de famille est l'organe de décision pour la prise en charge de la personne protégée. Il désigne un tuteur et un subrogé tuteur, c'est-à-dire une personne dont le rôle est d'assister, de contrôler et, dans certains cas, de remplacer le tuteur.

Le conjoint est en principe le tuteur de la personne à protéger. Toutefois, la tutelle légale du conjoint ne peut s'ouvrir que si la communauté de vie n'a pas cessé entre les époux. Si cette condition n'est pas remplie ou si le juge estime que l'époux n'est pas capable de gérer les biens du majeur de façon satisfaisante, le tuteur peut être choisi parmi les parents, alliés, proches ou amis du majeur.

Chargé d'assurer la continuité de la gestion du patrimoine, le tuteur dispose de pouvoirs étendus. Il représente le majeur, qui est domicilié chez lui, et accomplit seul tous les actes d'administration intéressant la gestion de ses biens. Il n'en est pas moins soumis à diverses obligations légales et doit passer un certain nombre d'actes avec le consentement du conseil de famille. L'autorisation de ce dernier est notamment requise pour tous les actes de disposition, touchant au patrimoine, que le tuteur accomplit au nom du majeur. Si la valeur en capital n'excède pas une somme fixée par décret, l'accord du juge des tutelles peut remplacer celui du conseil de famille. Un contrat d'assurance décès ne peut être souscrit sur la tête du majeur.

Le juge des tutelles a la possibilité, lorsque le majeur a des proches parents (conjoint, ascendants, descendants, frères ou soeurs), de confier à l'un d'eux la gestion des biens en qualité d'**administrateur légal sous contrôle judiciaire**.

Ce régime fonctionne sans subrogé tuteur, ni conseil de famille -l'intervention du conseil de famille n'est nécessaire que pour autoriser le mariage de la personne protégée. Pour accomplir les actes qu'un tuteur ne pourrait faire qu'avec une autorisation, l'administrateur doit se pourvoir d'une autorisation du juge des tutelles. Il peut faire seul les autres actes.

Si les biens sont simples à gérer, le juge peut se borner à désigner un **gérant de la tutelle**, sans subrogé tuteur ni conseil de famille. Ce gérant peut être :

- un membre du personnel administratif de l'établissement où la personne protégée est hébergée ;
- un administrateur spécial choisi sur une liste établie chaque année par le procureur de la République. L'administrateur est soit un particulier qualifié qui accepte d'être désigné pour exercer la tutelle en gérance, soit une personne morale (association reconnue d'utilité publique, association déclarée ou fondation ayant une vocation sociale).

Les pouvoirs du gérant sont limités : il perçoit les revenus de la personne protégée et les utilise pour l'entretien et le traitement de celle-ci ainsi que pour l'acquittement des obligations alimentaires dont elle pourrait être tenue. Le cas échéant, il verse les excédents des revenus sur un compte ouvert chez un dépositaire agréé. Si, au cours de sa gestion, il estime devoir faire certains actes autres que la perception des revenus (notamment des actes de disposition qui touchent au patrimoine), il doit saisir le juge qui pourra soit l'y autoriser, soit décider l'ouverture d'une tutelle complète.

S'il n'existe aucun parent ou allié du majeur en état d'exercer la tutelle, si aucune autre personne n'accepte d'en assumer la charge et si le juge des tutelles hésite à imposer la charge de tuteur à un parent dans la crainte que ce dernier ne remplisse pas ou mal sa mission, la tutelle peut être confiée à l'État. Cette **tutelle d'État** peut être exercée par :

- le préfet qui la délègue au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ;
- tout notaire compétent pour instrumenter dans le ressort du tribunal d'instance ;
- les personnes morales ou physiques qualifiées figurant sur une liste établie par le procureur de la République.

Le tuteur d'État, quel qu'il soit, dispose des mêmes pouvoirs et devoirs qu'un administrateur légal sous contrôle judiciaire.

Les personnes désignées sont responsables de leur gestion et leurs comptes sont contrôlés par le juge. Dès leur désignation, les tuteurs doivent faire un inventaire des biens et, le cas échéant, convertir les bons aux porteurs en titres nominatifs. Chaque année, ils doivent rendre des comptes de gestion récapitulant les ressources et les dépenses de la personne protégée.

*\*<sup>3</sup> La possibilité, pour le juge des tutelles, d'autoriser un majeur sous tutelle à voter résulte de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.*



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



#### d) La tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA)

La tutelle aux prestations sociales est une **mesure provisoire** dont le but est de protéger le majeur qui perçoit certaines prestations sociales, mais ne les utilise pas à bon escient et qui, en raison de son état mental ou d'une déficience physique, vit dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses.

Le juge peut décider du **versement de tout ou partie des prestations sociales à un tuteur agréé, afin que ce dernier les engage au profit du majeur**. Ce dernier demeure responsable civilement et pénalement, fait face à l'ensemble des contrats qu'il a conclus et gère l'ensemble des revenus qui ne sont pas mentionnés dans le jugement.

Trois types de personnes peuvent être agréés pour exercer une TPSA :

- les personnes morales à but non lucratif qui, en vertu de leur statut, ont vocation à l'exercice de cette tutelle. Elles agissent auprès des personnes ou des familles par l'intermédiaire de délégués à la tutelle aux prestations sociales placés sous leur contrôle et leur responsabilité. Les délégués doivent avoir été habilités par le préfet ;
- les personnes physiques âgées de vingt-cinq ans au moins, de nationalité française, jouissant de leurs droits civils et politiques, présentant toutes garanties de moralité et justifiant de la compétence nécessaire en raison soit de leur formation sociale, soit de leur connaissance des problèmes familiaux ;
- les bureaux d'aide sociale.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



## 2. Une procédure encadrée

L'ouverture, la publicité et la cessation d'une mesure de protection sont encadrées.

### a) L'ouverture d'une mesure

Une procédure est ouverte à la **demande de la personne** elle-même, de celle d'un membre **de sa famille** proche, ou **sur décision du juge, qui se saisit d'office** à la suite d'un signalement des services sociaux, du médecin, d'un établissement de soins ou d'un ami.

Le **juge** vérifie si la personne a besoin d'aide ou si une mesure de protection est nécessaire et détermine le régime idoine en fonction de la capacité de la personne. Il **entend l'intéressé**, sauf contre-indication médicale, demande son **avis** au **médecin traitant**, s'entoure de l'**expertise d'un médecin spécialiste** figurant sur une liste établie par le procureur de la République, entend les membres de la famille et les amis ou les consulte par courrier.

Pendant la procédure, si la situation l'exige, le juge des tutelles peut protéger provisoirement la personne en ordonnant une sauvegarde de justice. Les actes contraires à ses intérêts que pourrait accomplir la personne peuvent être alors plus facilement annulés. En outre, le juge peut désigner un mandataire spécial pour accomplir des démarches urgentes, par exemple, régler des dettes en attente.

A l'issue de la procédure, le **procureur de la République** donne son **avis** et une **audience non publique** est organisée, lors de laquelle le juge rend sa décision. Il a alors le choix de n'ordonner aucune mesure de protection ou d'en ordonner une en l'adaptant au cas de la personne.

Le jugement instituant une protection peut être frappé d'**appel** par la personne concernée, sa famille, ses amis, son médecin ou le procureur de la République. L'affaire est alors jugée par le **tribunal de grande instance**.

### b) La publicité de la mesure

Pour recevoir une certaine efficacité, les régimes de protection sont **mentionnés en marge de l'acte de naissance** de la personne, ce qui les rend opposables à tous et permet d'obtenir l'annulation des actes accomplis irrégulièrement.

Toutefois, une certaine **confidentialité** est préservée : les audiences ne sont pas publiques et les copies de jugement ne peuvent être délivrées qu'à des personnes déterminées ou sur autorisation spéciale. Le dossier du tribunal ne peut être consulté que dans certains cas précis et par des personnes déterminées.

### c) La fin de la mesure

Les régimes de protection ne sont **pas limités dans le temps**. Toutefois, comme la capacité de la personne peut évoluer, **le juge peut être saisi ou se saisir d'office d'une demande de mainlevée ou d'aggravation de la protection**. Pour ce faire, il suit la **même procédure que pour l'ouverture** du régime.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



## B. DES RÈGLES DÉVOYÉES

Les règles issues des lois du 18 octobre 1966 et du 3 janvier 1968 ont été progressivement dévoyées en raison non seulement de la croissance exponentielle du nombre de majeurs protégés, mais également de l'insuffisance des contrôles exercés et de modalités de financement déficientes.

### 1. Une croissance exponentielle du nombre des mesures de protection

Selon les estimations du Gouvernement, **environ 700.000 majeurs font actuellement l'objet d'une mesure de protection**, c'est-à-dire plus de **1,3 % de la population française majeure**.

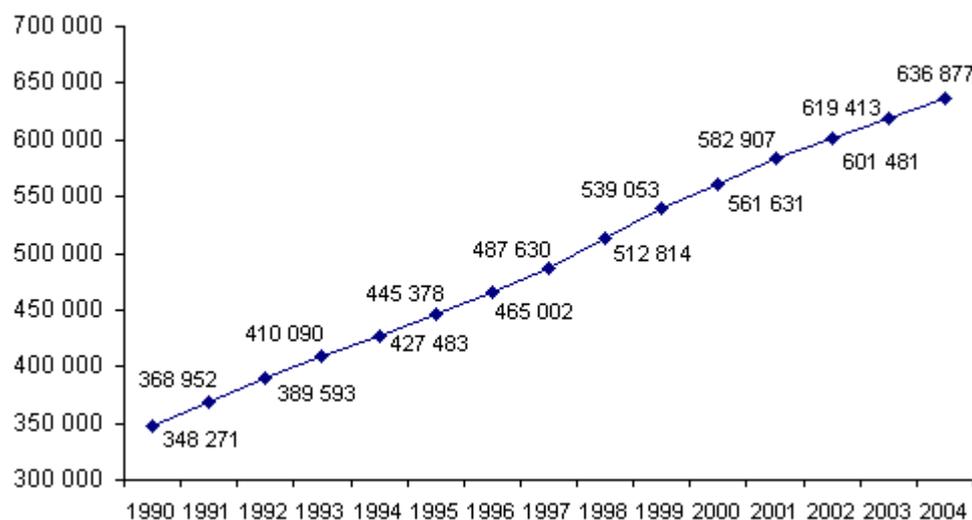
En 2004 :

- 636.877 personnes faisaient l'objet d'une mesure de protection prévue par le code civil (sauvegarde de justice, curatelle, tutelle) ;

- 67.000 personnes faisaient l'objet d'une mesure de tutelle aux prestations sociales adultes, en application du code de la sécurité sociale<sup>4(\*)</sup>.

**La France n'a jamais connu un nombre aussi élevé de majeurs protégés. De fait, le nombre de majeurs faisant l'objet d'une mesure de protection ordonnée par le juge a cru, entre 1990 et 2004, de 56,8 %.**

#### Evolution du nombre des majeurs protégés



Source : INED

Le nombre de demandes d'ouverture a été multiplié par deux entre 1990 et 2004, passant de 51.378 à 99.016. Dans le même temps, le nombre de mesures effectivement prononcées par le juge des tutelles chaque année a augmenté de 56 %, passant de 41.714 jugements en 1990 à 65.418 en 2004.

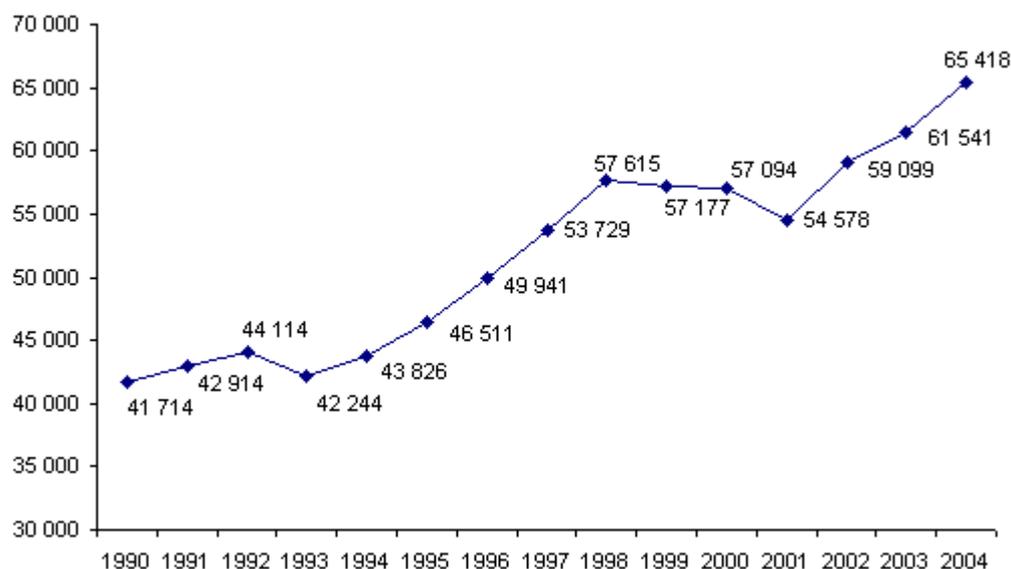
Cette situation s'explique sans doute en partie par des éléments liés au vieillissement de la population et à la prise en charge médicale croissante des troubles liés au vieillissement, en particulier la maladie d'Alzheimer, dans le cadre d'un maintien à domicile ou d'un placement en établissement de santé ou en établissement social ou médico-social. Le vieillissement n'explique cependant pas l'essentiel de cette croissance exponentielle.

En témoigne en particulier le fait que, selon l'Institut national des études démographiques, seules 19,7 % des personnes faisant l'objet d'une mesure de protection -à l'exception d'une tutelle aux prestations sociales adulte- sont âgées de 80 ans et plus. Les moins de 60 ans forment 50,6 % des majeurs protégés tandis que **la tranche d'âge 30-59 ans concentre à elle seule 43,2 % des mesures de protection en cours en 2004.**

Est-ce à dire que la population française voit dans son ensemble son état de santé mentale s'effriter ? La réponse est assurément négative.

La principale cause du phénomène tient à ce que, depuis plusieurs années, les régimes de protection des majeurs ont pu connaître, par rapport à leur esprit initial, **deux types de dérives.**

### Evolution du nombre de placements sous tutelle et curatelle



Source : Ministère de la Justice

Tout d'abord, **le dispositif issu de la loi du 3 janvier 1968**, initialement destiné à protéger les majeurs souffrant d'une altération de leurs facultés mentales, **est souvent utilisé plus largement pour les personnes en grande difficulté sociale.**

Confrontés à des situations de détresse sociale avérées, les juges des tutelles, pendant longtemps, n'ont pas hésité à prononcer des mesures de protection qui, en principe, doivent être réservées aux personnes qui sont dans une situation ne leur permettant pas de faire connaître leur volonté. Ainsi peut-il a pu arriver, en pratique, que certaines curatelles soient prononcées pour des dettes locatives de plusieurs milliers d'euros et des conditions de logement insalubres, alors même que le majeur dispose d'une famille et ne semble pas affecté d'une altération réelle de ses facultés mentales.

Le rapport des trois inspections a ainsi relevé, en 1998, à partir d'un échantillon d'environ 200 mesures, que dans un quart des cas, la nécessité d'un placement sous une mesure de protection prévue par le code civil n'était pas évidente au regard des éléments du dossier.

De fait, le régime de protection juridique des majeurs est parfois utilisé comme une « bouée de sauvetage », au même titre que peuvent l'être les procédures de surendettement des personnes physiques prévues par le code de la consommation.

A cet égard, la possibilité pour le juge de prononcer d'office une mesure, le plus souvent après signalement des services sociaux ou sur demande officieuse des proches de la personne, est souvent mise en exergue pour expliquer l'accroissement des mesures. Face à la détresse sociale qui lui est soumise, le juge a longtemps été enclin à ordonner l'une des mesures de protection prévues pour les majeurs incapables. En 1998, le rapport des trois inspections évaluait ainsi, à partir d'un échantillon de 200 mesures, que le surendettement, parfois abusivement assimilé à la prodigalité, concernait une cause de placement sur cinq.

#### Nature des mesures de protection en fonction des ressources des personnes protégées au 31 décembre 2005

Ressources mensuelles au 31/12/2005	Tutelle et curatelle d'Etat	TPSA doublées	TPSA simples	Gérance privée associative

Inférieures au minimum vieillesse	31,0%	21%	46%	27%
Egales au minimum vieillesse	9,3%	23%	20%	9%
Au-delà du minimum vieillesse et jusque et y compris le montant brut annuel du SMIC	45,9%	50%	29%	47%
Supérieurs au SMIC brut jusque et y compris le montant brut annuel du SMIC majoré de 75 %	11,1%	5%	4%	12%
Revenus strictement supérieurs à 1,75 SMIC	2,6%	1%	1%	6%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : DGAS

Ensuite, le principe de gradation des mesures, pourtant inscrit dans la loi, n'est souvent pas respecté.

Conformément au principe de proportionnalité, le majeur devrait faire l'objet d'une mesure de protection appropriée, prise en considération de l'état d'altération de ses facultés mentales ou corporelles. Or, tel n'est malheureusement souvent pas le cas en pratique.

#### Nombre et nature des mesures de protection des majeurs ouvertes dans l'année (1990-2004)

Degré du régime de protection	1990		2002		2003		2004	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
<b>Placement sous tutelle</b>	<b>27.739</b>	<b>66,5</b>	<b>29.798</b>	<b>50,4</b>	<b>30.928</b>	<b>50,4</b>	<b>32 408</b>	<b>49,5</b>
Tutelle	27.161	65,1	29 639	50,2	30.799	50,2	32 280	49,3
Tutelle allégée	578	1,4	159	0,3	129	0,2	129	0,2
<b>Placement sous curatelle</b>	<b>13.975</b>	<b>33,5</b>	<b>29.300</b>	<b>49,6</b>	<b>30.614</b>	<b>49,9</b>	<b>33 009</b>	<b>50,5</b>
Curatelle aggravée	11.161	26,8	25.397	43,0	26.692	43,5	29 367	44,9
Curatelle simple	2.434	5,8	2.943	5,0	2.906	4,7	2 714	4,1
Curatelle allégée	380	0,9	961	1,6	1.015	1,7	928	1,4
<b>TOTAL</b>	<b>41.714</b>	<b>100,0</b>	<b>59.098</b>	<b>100,0</b>	<b>61.541</b>	<b>100,0</b>	<b>65.418</b>	<b>100,0</b>

Source : Ministère de la justice

Lorsque la personne connaît, pour l'essentiel, des difficultés sociales qui la conduisent à mettre en danger sa santé et sa sécurité par la mauvaise gestion de ses ressources, la tutelle aux prestations sociales s'impose en principe à titre exclusif. Lorsqu'à l'inverse, elle subit une altération de ses facultés, la curatelle ou la tutelle doivent être prononcées, là encore à titre exclusif. Or, on assiste souvent à des cumuls de mesures : une mesure de protection prévue par le code civil est ainsi « doublée » d'une mesure de tutelle aux prestations sociales. En 2005, si 18.886 mesures de tutelles aux prestations sociales ont été ouvertes à titre exclusif, 40.891 l'ont été en sus d'une mesure de tutelle ou de curatelle.

Par ailleurs, alors que, dans le cadre d'une mesure de sauvegarde de justice, la nomination d'un administrateur spécial n'est qu'une faculté et ne s'impose que si des actes déterminés doivent être accomplis, cette nomination intervient souvent de manière quasi-automatique. Parfois, plutôt que de recourir, à titre conservatoire, à une mesure de sauvegarde de justice, une procédure de curatelle ou de tutelle est directement ouverte.

De même, le code civil prévoit une gradation des mesures d'incapacité que sont la curatelle et la tutelle. La seconde ne peut en principe être prononcée que si l'état de la personne concernée implique qu'elle doive être représentée de manière continue dans les actes de la vie civile. Or, il peut arriver que la tutelle soit ouverte alors que la situation personnelle de l'intéressé justifie seulement le prononcé d'une curatelle, mesure d'incapacité plus légère.

Même au sein de la tutelle et de la curatelle, le législateur de 1968 a institué des gradations, selon l'état de la personne concernée, qui apparaissent largement ignorées dans la pratique quotidienne des juges des tutelles. Il n'est que de prendre le nombre des mesures de protection ordonnées en 2004 : alors que la curatelle et la tutelle peuvent connaître des modalités de contrainte allégées, 49,5 % des mesures de protection sont des tutelles complètes et 44,9 % des curatelles renforcées ; tutelle allégée, curatelle simple et curatelle allégée se partagent les 5,7 % des mesures restantes...

---

*\*<sup>4</sup> Dernières données disponibles.*



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



## 2. Une mise en oeuvre des mesures présentant des insuffisances

La croissance exponentielle du nombre des mesures de protection des majeurs se double de difficultés dans leur mise en oeuvre quotidienne.

### a) Des personnels judiciaires qui n'ont pas les moyens d'accomplir leurs tâches dans des conditions satisfaisantes

**Face aux 700.000 mesures de protection en cours, l'Etat ne consacre que 80 juges des tutelles en équivalent temps plein travaillé.** Ces seuls chiffres permettent de prendre conscience de l'ampleur de la tâche impartie à ces magistrats.

Sans doute la situation est-elle fortement contrastée selon les tribunaux d'instance. Dans certains, le juge des tutelles en poste n'a la responsabilité que de plusieurs dizaines de dossiers. Dans d'autres, au contraire, le nombre de dossiers par juge des tutelles -qui, en général, exerce parallèlement les autres compétences de juge d'instance- peut atteindre ou dépasser le millier de dossiers.

De telles conditions de travail sont évidemment directement liées à l'accroissement du nombre des majeurs protégés. Mais elles peuvent aussi apparaître comme l'un des facteurs de cette augmentation ou, tout du moins, de la pérennisation de nombreuses mesures de protection, le juge n'ayant pas toujours la disponibilité nécessaire pour procéder à un examen régulier des dossiers.

**Les mêmes difficultés sont constatées dans les greffes des tribunaux d'instance. Elles ont pour conséquence première de ne pas permettre d'assurer un contrôle efficace des comptes remis par les personnes désignées par le juge pour exercer les mesures de protection.**

Ce contrôle est assuré, depuis la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative par les greffiers en chef des tribunaux d'instance, le juge des tutelles redevenant compétent en cas de difficultés.

Cependant, bien souvent, la faiblesse des moyens humains -**90 greffiers en chef en équivalents temps plein travaillés**- et matériels rend impossible un contrôle effectif qui, dans bien des tribunaux consiste au mieux à s'assurer que les comptes sont effectivement envoyés ou se limite à un contrôle formel de régularité apparente, si ce n'est pas par simple sondage.

Aussi le constat du caractère « *très insuffisant* » du contrôle des comptes des majeurs protégés, dressé dans le rapport précité des trois inspections, est-il unanimement partagé.

### b) Une exécution des mesures de protection variable selon la personne en charge de la mesure

Les dispositions du code civil issues de la loi du 3 janvier 1968 posent le **principe de la priorité familiale dans l'exercice des mesures de protection des majeurs ordonnées par le juge**.

Pourtant, dans les faits, **les mesures de protection sont le plus souvent exercées par des intervenants extérieurs** à la famille de la personne protégée. Ces intervenants sont variés.

Il peut tout d'abord s'agir de personnes physiques -des **gérants de tutelle**- qui exercent soit à titre individuel, soit en qualité de préposés d'un établissement sanitaire, social ou médico-social.

Lorsqu'elles exercent cette fonction à titre individuel, ces personnes n'ont en principe pas à justifier de compétences ou de formation professionnelles particulières pour être inscrites par le procureur de la République sur la liste des personnes habilitées à exercer des mesures de tutelle ou de curatelle. Seul l'exercice d'une TPSA exige une qualification particulière définie par décret.

Selon une enquête menée par le ministère de la justice en mars 2005, 4.415 gérants de tutelle privés seraient actuellement inscrits sur ces listes. Certains peuvent assumer en pratique plus de 150 mesures, le cas échéant avec l'assistance de collaborateurs. Néanmoins, près de 3.000 gérants prennent en charge moins de dix mesures de protection.

Les préposés d'établissements hospitaliers ou d'établissements sociaux ou médico-sociaux gèrent quant à eux environ 92.100 mesures.

#### Nombre et mode de gestion des mesures de protection (1990-2004)

Mode de gestion des tutelles et curatelles ouvertes	1990		2002		2003		2004		Variation 1990-2004 (%)
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
<b>Placement sous tutelle</b>	<b>27.739</b>	<b>66,5</b>	<b>29.798</b>	<b>50,4</b>	<b>30.928</b>	<b>50,3</b>	<b>32.408</b>	<b>49,5</b>	<b>16,8</b>
Conseil de famille	737	1,8	121	0,2	113	0,2	104	0,2	- 85,8
Administration légale	12.631	30,3	16.331	27,6	16.894	27,5	18.055	27,6	42,9
<i>Sous-total « tutelle familiale »</i>	<i>13.368</i>	<i>32,0</i>	<i>16.452</i>	<i>27,8</i>	<i>17.007</i>	<i>27,6</i>	<i>18.160</i>	<i>27,8</i>	<i>35,8</i>
Gérance	11.098	26,6	7.336	12,4	7.349	11,9	7.135	10,9	- 35,7
Tutelle d'Etat	3.273	7,8	6.011	10,2	6.571	10,7	7.113	10,9	117,3
<b>Curatelle</b>	<b>13.975</b>	<b>33,5</b>	<b>29.300</b>	<b>49,6</b>	<b>30.614</b>	<b>49,7</b>	<b>33.009</b>	<b>50,5</b>	<b>136,2</b>
Curatelle	10.898	26,1	17.321	29,3	17.378	28,2	18.293	28,0	67,9
Curatelle d'Etat	3.078	7,4	11.979	20,3	13.236	21,5	14.717	22,5	378,2
<b>Etat total</b>	<b>6.351</b>	<b>15,2</b>	<b>17.990</b>	<b>30,4</b>	<b>19.807</b>	<b>32,2</b>	<b>21.830</b>	<b>33,4</b>	<b>243,8</b>
Autres modes de gestion	35.363	84,8	41.108	69,6	41.734	67,8	43.588	66,6	23,3
<b>TOTAL</b>	<b>41.714</b>	<b>100,0</b>	<b>59.098</b>	<b>100,0</b>	<b>61.541</b>	<b>100,0</b>	<b>65.418</b>	<b>100,0</b>	<b>56,8</b>

Source : Ministère de la justice

Les mesures de protection peuvent également être confiées à des **personnes morales**. Ce sont alors le plus souvent des **associations** qui délèguent alors l'un de leurs salariés dans l'exercice d'un nombre déterminé de mesures.

Ces associations, le plus souvent locales, sont plus ou moins spécialisées : elles peuvent exercer une mission tutélaire parmi d'autres missions, comme le font notamment les unions départementales des associations familiales (UDAF), particulièrement présentes sur l'ensemble du territoire ; elles peuvent n'avoir que cette mission unique, le cas échéant orientée vers un public majeur spécifique (handicap mental ou handicap psychique). Le nombre des mesures confiées à des délégués à la tutelle varie fortement selon les personnes morales concernées ; en moyenne il se situe entre 50 et 60 mesures.

**L'absence d'un statut uniforme pour l'ensemble des personnes exerçant des mesures est regrettable**, et ce d'autant plus que, dans le système juridique du code civil comme dans celui du code de la sécurité sociale, la personne qui assume la charge tutélaire assure, selon des degrés divers en fonction de la nature de la mesure, la gestion des biens du majeur et la protection de ses droits personnels. Ces lourdes responsabilités, exercées en lieu et place de personnes par nature vulnérables, ne doivent donc pas pouvoir conduire à des abus.

Or, la position même de ces mandataires leur donne la possibilité, pour les moins scrupuleux, d'assurer leur enrichissement personnel grâce à la gestion des biens du majeur qui leur est confié. Les médias se font ainsi parfois l'écho de patrimoines détournés. La pratique des « comptes pivots », qui consiste à verser dans un compte commun ouvert au nom du mandataire l'ensemble des revenus des différentes personnes protégées dont il a la charge, a ainsi pu faire le bonheur de certaines personnes physiques ou morales.

Si, comme l'a souligné la Cour des comptes en 2006, ces **abus** ne sont pas généralisés, ils ne sont pas rares non plus. Comme le notait le rapport des trois inspections, ils sont « *avant tout le fruit des carences des mécanismes de contrôle* ».

Il est vrai que le contrôle est notoirement insuffisant. Exercé pour l'essentiel par les directions départementales de l'action sanitaire et sociales (DDASS), il demeure lacunaire : il ne touche en effet qu'environ 360 services tutélares, essentiellement du secteur associatif, pour environ 230.000 majeurs protégés. Et encore ce contrôle n'est-il exercé de façon effective que pour certaines mesures : il est réel pour les TPSA mais plus formel pour les curatelles et tutelles.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



### 3. Un financement déficient

Les modes de financement des mesures de protection en vigueur se caractérisent par leur multiplicité et leur inégalité. Ils conduisent à une explosion des coûts.

#### a) Une rémunération variable selon la nature et le mode d'exercice de la mesure prononcée par le juge

Le financement des mesures de protection c'est-à-dire, pour l'essentiel, la rétribution de la personne chargée des mesures de protection par le juge, connaît trois modalités, fonction à la fois de la nature et du mode d'exercice de la mesure.

Il peut en effet s'agir :

- d'un financement exclusif par prélèvements sur les ressources du majeur protégé ;
- d'un financement public qui peut être soit total, soit complémentaire des prélèvements sur ressources.

? La **rémunération des gérants de tutelle** au titre des mesures de sauvegarde de justice, de curatelle ou de tutelle qui leur sont confiées est prévue par le décret n° 69-195 du 15 février 1969.

Lorsque ce mode d'exercice est choisi par le juge, la mesure de protection est **intégralement financée par le majeur protégé**. Le taux du prélèvement sur les ressources de l'intéressé est fonction décroissante de ses revenus. Déterminés par l'arrêté du 14 février 1983, ces taux sont les suivants, s'agissant des actes de gestion des revenus de la personne protégée :

- 3 % pour la tranche des revenus annuels inférieurs à 2.287 €;
- 2 % de 2.287 € à 6.860 €;
- 1 % au dessus de 6.860 €

Le décret autorise néanmoins le gérant de tutelles à solliciter du juge une **rémunération complémentaire à titre exceptionnel**.

L'article 3 de l'arrêté du 4 mars 1970 prévoit que cette rémunération est fixée, dans chaque cas d'espèce, par le juge des tutelles et définit certains plafonds. Ainsi, lorsque le gérant est amené à procéder à une vente d'immeuble, la rémunération complémentaire ne peut excéder 1 % du produit de la vente. Il n'en reste pas moins qu'en pratique, on constate de nombreuses disparités dans la fixation et la taxation des émoluments

complémentaires accordés par les juge des tutelles.

Dans l'hypothèse spécifique où le gérant de tutelle désigné par le juge est un préposé d'un établissement de santé ou d'un établissement social ou médico-social, public ou privé, les prélèvements sur ressources et la rémunération complémentaire sont du même montant mais sont alors versés :

- soit à la caisse de l'établissement dans lequel est soigné le majeur protégé, lorsque les fonctions de gérant de tutelle sont assurées par l'un de ses préposés ;

- soit au budget de l'administration ou de la collectivité locale concernée, lorsque ces fonctions sont assurées par un administrateur spécial choisi parmi les fonctionnaires de l'Etat ou les agents de collectivités locales en activité.

? Lorsque le juge des tutelles, ayant constaté la vacance de la tutelle, a **confié l'exercice de la mesure à l'Etat, le tuteur ou le curateur est rémunéré par un prélèvement sur les ressources de la personne protégée**, à l'exception des prestations familiales.

Le montant des prélèvements est fixé par un arrêté interministériel du 27 juillet 1999 à :

- 3 % pour la tranche des revenus annuels égale ou inférieure au montant annuel du minimum vieillesse en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de perception des revenus ;

- 7 % pour la tranche des revenus annuels compris entre le montant annuel du minimum vieillesse et le montant brut annuel du salaire minimum interprofessionnel de croissance en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de perception des revenus ;

- 14 % pour la tranche des revenus annuels compris entre le montant brut annuel du salaire minimum interprofessionnel de croissance en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de perception et le même montant majoré de 75 %.

Lorsque le majeur protégé est accueilli de manière permanente dans un établissement social ou médico-social ou dans un établissement d'hospitalisation, le taux mensuel de prélèvement est en principe divisé par 2,5 à compter du premier jour du mois qui suit une première période de trente jours de séjour continu dans l'établissement.

En outre, si l'importance des biens à gérer le justifie et lorsque les ressources mensuelles du majeur protégé sont supérieures au montant annuel du minimum vieillesse, le juge des tutelles peut autoriser des prélèvements supplémentaires.

**A défaut de ressources suffisantes, la rémunération est opérée par un financement complémentaire ou total, selon le cas, pris en charge par l'Etat.** Ce dernier verse la différence entre le prix plafond qu'il fixe au niveau national et le prélèvement sur les ressources des majeurs. Depuis le décret n° 99-1144 du 29 décembre 1999, le montant de la rémunération maximale allouée aux services tutélaires est fixé chaque année.

**? Le financement des mesures de tutelles aux prestations sociales adultes est, quant à lui, exclusivement public.**

Aux termes du décret n° 69-399 du 25 avril 1969, les mesures de tutelle aux prestations sociales sont financées par les organismes débiteurs des prestations versées et mises sous tutelle. Il s'agit principalement de la Caisse nationale d'allocations familiales mais aussi de la mutualité sociale agricole, des conseils généraux et de l'Etat. Aucun prélèvement sur les ressources de la personne concernée n'est effectué.

Les prix plafonds, dans la limite desquels sont remboursés les frais de tutelle, sont arrêtés par les préfets après

examen des budgets par une commission départementale des tutelles aux prestations sociales. Dans chaque département les prix sont fixés librement en tenant compte des taux directeurs indicatifs déterminés, au niveau national, au regard des dispositions des conventions collectives applicables aux services de tutelle aux prestations sociales.

### Coût moyen des mesures de protection (2002-2006)

	Coût moyen mensuel brut par mesure (financeurs publics et participation des personnes - en euros)				
	2002	2003	2004	2005	2006 (estimation)
Tutelle et curatelle d'Etat	94,5	94,9	99,3	100,6	102,5
TPSA	181,5	184,1	186,9	190,8	194,8
Gérance privée	52,1	52,0	52,0	52,0	52,8
Gérance hospitalière	75,7	77,1	76,5	76,6	77,6

Source : DGAS



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs



#### b) Un financement sans cesse plus coûteux

Sans réelles justifications, les disparités dans le financement des mesures de protection portent en elles-mêmes les causes de l'envolée des coûts pour les finances publiques.

#### Coût global du dispositif de protection

En M€		2002	2003	2004	2005	2006
Tutelle et curatelle d'Etat	Prélèvements	32,0	34,4	37,3	40,8	43,0
	Financement public	134,0	146,6	170,2	185,0	206,4
	<b>TOTAL</b>	<b>166,0</b>	<b>181,0</b>	<b>207,5</b>	<b>225,8</b>	<b>249,4</b>
TPSA	Prélèvements					
	Financement public	132,1	135,5	139,0	139,8	137,0
	<b>TOTAL</b>	<b>132,1</b>	<b>135,5</b>	<b>139,0</b>	<b>139,8</b>	<b>137,0</b>
Gérance privée	Prélèvements	21,7	23,6	25,5	27,5	30,2
	Financement public					
	<b>TOTAL</b>	<b>21,7</b>	<b>23,6</b>	<b>25,5</b>	<b>27,5</b>	<b>30,2</b>
Gérance hospitalière	Prélèvements	14,9	16,3	17,6	19,0	20,6
	Financement public	41,7	47,0	51,5	56,4	61,9
	<b>TOTAL</b>	<b>56,6</b>	<b>63,3</b>	<b>69,1</b>	<b>75,4</b>	<b>82,5</b>
Ensemble du dispositif	Prélèvements	68,6	74,3	80,4	87,3	93,8
	Financement public	307,8	329,1	360,7	381,2	405,3
	<b>TOTAL</b>	<b>376,4</b>	<b>403,4</b>	<b>441,1</b>	<b>468,5</b>	<b>499,1</b>

Source : DGAS

Ainsi, le **coût total du dispositif de protection des majeurs s'est élevé à 468,5 millions d'euros en 2005. Selon les estimations du Gouvernement, il devrait s'établir en 2006 à 499,1 millions d'euros.** Depuis 2002, le coût des mesures a augmenté de 46 %.

La **part du financement public** des mesures est, quant à elle, sans cesse croissante. Elle devrait atteindre, en

2006, 405,3 millions d'euros et représente ainsi plus de **81 % du financement total** des mesures. Là encore, on constate une augmentation de 31,61 % depuis 2002.

### Répartition actuelle du financement public

Financement public		Situation en 2005		Situation en 2006 (estimation)	
		Coût net	Répartition en % du total du coût	Coût net	Répartition en % du total du coût
Etat (Tutelles et curatelles d'Etat)		<b>184.996.566</b>	48,5 %	<b>206.377.373</b>	50,9 %
Départements (TPSA)		<b>16.542.299</b>	4,3 %	<b>29.195.155</b>	7,2 %
Sécurité sociale -TPSA et gérances hospitalières (CNAM)-	CNAF	112.427.035	29,5 %	98.276.648	24,2 %
	CCMSA	3.915.211	1,0 %	3.426.661	0,8 %
	CNAV	3.150.076	0,8 %	2.878.396	0,7 %
	CNAM	58.421.408	15,3 %	63.595.504	15,7 %
<b>Total sécurité sociale (TPSA et gérances hospitalières)</b>		<b>177.913.730</b>	46,7 %	<b>168.177.209</b>	41,5 %
Autres (dont CDC)		1.800.000	0,5 %	1.644.797	0,4 %
<b>Total du dispositif pour l'ensemble des financeurs publics</b>		<b>381.252.595</b>	100 %	<b>405.394.534</b>	100 %

\* A partir de 2006, le département prend en charge les frais de tutelle relatifs à la PCH lorsque cette prestation est la plus élevée. Ce montant est donc déduit des frais de tutelle versés par la CNAF. Source : DGAS

Cette situation est certes directement liée à l'explosion du nombre de mesures de protection. Mais cette explosion est elle-même alimentée par le mode de financement retenu.

Ainsi, **c'est pour financer des mesures de tutelle ou de curatelle en gérance que le juge est amené, souvent, à doubler ces mesures d'une tutelle aux prestations familiales adultes.** En effet, lorsque les ressources du majeur ne permettent pas d'opérer les prélèvements et que les plafonds fixés par l'Etat ne paraissent pas suffisants pour rémunérer correctement le gérant de tutelles pour ses diligences, ce dernier peut être amené à solliciter l'ouverture d'une TPSA qui est, elle, intégralement prise en charge par la collectivité publique et mieux rémunérée...

Par ailleurs, le financement des mesures de tutelle ou de curatelle d'Etat ainsi que des mesures de TPSA est opéré selon la **technique du « mois-mesure »**. Pour chaque mesure ouverte par le juge des tutelles, une somme fixée selon un taux forfaitaire mensuel est versée, indépendamment de la nature de la mesure concernée.

Or, l'existence même de cette technique est fortement critiquée en raison de son caractère inflationniste et du fait qu'elle ne s'attache qu'au nombre de mesures prononcées sans égard à la qualité du service rendu à la personne protégée. Car le coût réel d'une mesure est évidemment variable, en fonction des besoins individuels de chaque personne protégée, de la nature de la mesure prononcée et de sa mise en oeuvre dans le temps : la tutelle complète est plus lourde pour le tuteur que ne l'est la TPSA ; les premiers mois de mise en oeuvre d'une mesure de protection exigent des diligences plus nombreuses que dans la suite de son existence.

Selon le Gouvernement, **le coût du dispositif existant pour les financeurs publics est évalué pour 2008 à 458,6 millions d'euros. Sans la réforme proposée, il devrait avoisiner 644 millions d'euros en 2013.**



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



## C. DES RÈGLES DÉCALÉES

L'analyse des législations étrangères sur la protection juridique des majeurs réalisée par le service des études juridiques du Sénat, au mois de juin 2005, fait apparaître un mouvement général de réforme des régimes de protection, que l'Allemagne a entamé dès 1990.

Grâce à des mesures personnalisées prononcées pour une durée limitée, les nouveaux textes s'efforcent de mieux prendre en compte les besoins individuels des personnes à protéger. Ils ouvrent aussi la possibilité d'anticiper l'organisation de sa propre protection.

### 1. Un mouvement généralisé de réformes en Europe

En **Allemagne**, la loi du 12 septembre 1990 sur la réforme de la tutelle et de la curatelle des majeurs est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1992. Elle a remplacé les diverses mesures de protection des majeurs existant précédemment par un dispositif unique d'assistance.

Au **Danemark**, la loi du 14 juin 1995 sur la tutelle est entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 1997. Elle a supprimé le principe, qui remontait à 1922, selon lequel la protection d'une personne majeure entraînait automatiquement la privation de la capacité d'exercice. Considéré comme stigmatisant, le dispositif de protection était peu employé.

En **Espagne**, la loi du 18 novembre 2003 portant protection du patrimoine des personnes incapables a renforcé les droits des personnes protégées, en permettant à celles-ci de choisir leur tuteur ou leur curateur. Elle a également prévu que chacun puisse anticiper l'organisation de sa propre protection.

En **Italie**, la loi du 9 janvier 2004 portant modification du code civil a non seulement réformé certains des articles relatifs à la tutelle et à la curatelle pour associer les personnes protégées au choix de leur tuteur ou de leur curateur, mais a aussi introduit une nouvelle mesure de protection plus légère, « l'administration de soutien ».

Au **Royaume-Uni**, la loi du 7 avril 2005 a regroupé un ensemble de règles législatives et jurisprudentielles dispersées et mis l'accent sur les intérêts de la personne protégée. Elle entrera toutefois en vigueur en avril 2007.

### 2. Une volonté d'adapter les mesures de protection aux besoins des majeurs et de permettre d'anticiper l'organisation de sa propre protection

A l'exception de la loi espagnole, les réformes adoptées dans les Etats membres de l'Union européenne

privilégient l'adaptation des mesures de protection des majeurs aux besoins individuels des intéressés. En outre, les lois allemande, anglaise, espagnole, italienne ont toutes prévu la possibilité d'anticiper l'organisation de sa propre protection.

#### a) L'adaptation des mesures de protection aux besoins des majeurs

Il existe en **Espagne** deux mesures de protection, la tutelle et la curatelle, qui correspondent peu ou prou à leurs homologues en droit français et qui sont prononcées sans limitation de durée.

Les autres pays privilégient l'adoption de mesures de protection personnalisées. Cette évolution correspond à la volonté d'échapper au caractère automatique des mesures traditionnelles et aux conséquences que cette rigidité entraîne (choix d'une mesure insuffisamment protectrice, dans le seul but d'éviter les effets trop importants d'une autre, etc.). Les mesures de protection sont donc personnalisées et généralement limitées dans le temps.

En **Allemagne**, en **Angleterre** et au pays de Galles, tout comme au **Danemark**, il n'existe qu'une mesure de protection, dont la teneur dépend de l'état de la personne protégée. Celle-ci peut en effet être simplement assistée pour certains actes et entièrement représentée pour d'autres.

En **Italie**, la réforme de 2004 a certes laissé subsister les traditionnelles tutelle et curatelle, mais elle a également institué un nouveau dispositif, « l'administration de soutien ». Or, les pouvoirs de l'administrateur sont définis par le juge de façon à préserver au maximum l'autonomie de la personne à protéger.

La recherche de personnalisation de la mesure s'accompagne d'une limitation de la durée de la protection. En Allemagne, la décision d'assistance est réexaminée au plus tard au bout de cinq ans, la loi anglaise de 2005 prescrit une durée « aussi courte que possible », et les autres textes recommandent d'adapter la durée aux besoins.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



#### b) La possibilité d'anticiper l'organisation de sa propre protection

En **Allemagne**, chacun a la possibilité d'organiser son assistance par anticipation et, en particulier, de choisir un assistant, sans pour autant être lié car l'intéressé peut remettre en cause ses choix, par exemple lors de l'ouverture de la procédure d'assistance.

Le **code civil espagnol** prévoit désormais que toute personne jouissant de la capacité d'exercice peut, en prévision de la reconnaissance judiciaire ultérieure de son incapacité, adopter toute mesure relative à sa personne ou à ses biens, et notamment désigner un tuteur. De même, en **Italie**, toute personne majeure peut désigner par avance un administrateur.

En **Angleterre** et au pays de Galles, depuis 1985, grâce à la loi sur les mandats permanents, toute personne peut désigner un mandataire qui se substitue à elle le jour où elle devient incapable. Du reste, la protection des majeurs est assurée par des dispositifs différents selon que les intéressés ont ou non organisé par avance leur protection en prévision de la dégradation de leur état.

Seule la loi danoise ne prévoit pas cette possibilité, au motif que la personne protégée ne choisit pas son tuteur.

Selon les données communiquées par la Chancellerie, il est possible de distinguer **trois sortes de législations** :

- celles du « tout judiciaire », où il n'existe aucune possibilité conventionnelle d'organiser à l'avance sa protection, mais seulement des régimes légaux mis en oeuvre par les autorités, judiciaires ou administratives (Belgique, Italie, Suisse, Pologne) ;

- celles où la mise en oeuvre de la protection est toujours conditionnée à la décision de l'autorité judiciaire, mais où il est possible de désigner à l'avance son tuteur (Province de Catalogne) ;

- celles où il existe des dispositifs conventionnels, en plus des régimes légaux (Royaume Unis, Allemagne, Québec, Espagne - Province d'Aragon).

Au **Royaume-Uni**, depuis le « mental capacity act » de 2005, le « Lasting Power of Attorney » est un acte librement établi, sous seing privé, soit par la personne seule, soit par celle-ci avec l'aide d'un « solicitor » si elle le souhaite.

La seule obligation est celle de l'enregistrement de l'acte auprès de l'Office of the Public Guardianship (OPG), cette formalité permettant de valider l'acte.

En **Allemagne**, le mandat ou « Vollmacht », peut être établi sous seing privé ou par acte notarié. S'il comporte

le pouvoir d'effectuer des actes de disposition, il doit être notarié, passé devant un seul notaire. Environ 473.000 mandats existent actuellement (statistique 2006).

Il existe un fichier central qui présente un intérêt statistique. Ce fichier génère un nombre très important de demande relatives à l'existence d'un mandat et, consécutivement, un nombre très important de « certificat de non mandat ». Le nombre de réponses positives est inférieur à 2 %

Au **Québec**, le « mandat d'inaptitude » peut être passé devant un notaire -il est alors enregistré à la chambre des notaires du Québec- ou sous seing privé, quel que soit son contenu : il peut porter sur les biens comme sur la personne ; autoriser des actes de disposition comme des actes d'administration.

Son succès est réel, puisque 30 % de la population y aurait déjà eu recours.

Le tableau ci-après présente des éléments de droit comparé intégrant la réforme envisagée par le projet de loi.

### LE MANDAT DE PROTECTION FUTURE

Pays	Forme de l'acte	Obligation d'enregistrement	
		Lors de la conclusion du mandat	Lors de la mise en oeuvre du mandat
<b>Canada (Québec)</b> Mandat d'inaptitude	sous seing privé (avec deux témoins) ou notarié (un seul notaire)	Non (toutefois le mandat notarié est enregistré à la chambre des notaires du Québec)	Homologation par le tribunal (procédure équivalente à un enregistrement au greffe) à la diligence du mandataire
<b>Allemagne</b> Mandat ou <i>Vollmacht</i>	notarié (pour faire des actes de disposition) ou sous seing privé (pour les actes d'administration)	Oui, procédure d'enregistrement au service public des tutelles (ce qui n'a qu'un intérêt statistique)	Non, - 41 - le mandataire peut mettre en oeuvre le mandat dès qu'il l'estime nécessaire
<b>Angleterre</b> <i>L'enduring power of attorney act</i> de 1985 ne permet qu'un mandat de représentation patrimoniale.  Le <i>mental capacity act</i> de 2005 prévoit que le nouveau « <i>Lasting Power of attorney</i> » pourra intégrer la protection de la personne (les décrets ne sont pas encore publiés)	sur formulaire administratif  (sous seing privé, avec possibilité du conseil, notamment d'un <i>sollicitor</i> )	Non	Le mandat ne peut être utilisé qu'après avoir été enregistré à l' <i>Office of the Public Guardianship</i> .  On peut choisir que le mandat soit mis en oeuvre immédiatement (comme une procuration), ou que sa mise en oeuvre soit conditionnée à l'altération de ses facultés mentales.
<b>France</b> Mandat de protection	- notarié pour faire des actes de disposition	Aucun enregistrement obligatoire lors de la réalisation de l'acte	La présentation du mandat au greffe du tribunal d'instance accompagné d'un

future	- sous seing privé (avec deux témoins ou un avocat) pour les actes d'administration	mais conservation de la minute de l'acte authentique et possibilité d'enregistrement pour donner date certaine à l'acte sous seing privé en application de l'article 1328 du code civil	certificat médical conditionne la mise en oeuvre du mandat.
--------	--	--	---

Source : *Ministère de la justice.*



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



## II. UNE RÉFORME CONSENSUELLE

La réforme proposée est consensuelle. En témoignent non seulement les appréciations de la quasi-totalité des personnes entendues par votre rapporteur mais également les votes intervenus à l'Assemblée nationale : les groupes UMP, UDF et communiste ont approuvé le projet de loi, tandis que le groupe socialiste s'est abstenu en raison, principalement, des incertitudes entourant le financement de la réforme.

### A. LES AVANCÉES DU PROJET DE LOI

Le projet de loi a pour objet de tracer une ligne de partage claire entre les mesures de protection juridique et les mesures d'accompagnement social, de réaffirmer les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité de la protection juridique, de replacer la personne au centre des régimes de protection juridique, de mettre en place un régime d'accompagnement social spécifique, de renforcer les acteurs de la protection, et d'améliorer les financements.

#### 1. Tracer une ligne de partage claire entre les mesures de protection juridique et les mesures d'accompagnement social

Pour la mise en oeuvre des quatre objectifs qui lui sont assignés, le projet de loi trace une ligne de partage claire entre les « **mesures de protection juridique** » (sauvegarde de justice, curatelle, tutelle et mandat de protection future) et les **mesures d'accompagnement social** (mesure d'accompagnement social personnalisé, mesure d'assistance judiciaire).

Au sein de ces deux catégories, il distingue les **mesures judiciaires** (sauvegarde de justice, curatelle, tutelle et mesure d'assistance judiciaire) et les **mesures conventionnelles** (mandat de protection future et mesure d'accompagnement social personnalisé).

Les mesures de protection juridique permettent de porter atteinte, à des degrés variables, à la capacité civile de la personne protégée. Elles ne peuvent être ouvertes qu'en cas d'altération médicalement constatées de ses facultés.

Les mesures d'accompagnement social ont pour objet, en accord avec l'intéressé ou sous la contrainte, de l'aider à gérer ses prestations sociales si son incurie compromet sa santé ou sa sécurité.

#### 2. Réaffirmer les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité de la protection juridique

La réforme proposée a pour premier objectif de rétablir le respect des principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité des mesures de protection juridique, conformément à la recommandation du Conseil de

l'Europe sur les principes concernant la protection juridique des majeurs incapables<sup>5(\*)</sup>.

**a) Un meilleur respect du principe de nécessité**

Selon la recommandation du Conseil de l'Europe, « aucune mesure de protection ne devrait être instaurée à l'égard d'un majeur incapable à moins que celle-ci ne soit nécessaire, compte tenu des circonstances particulières et des besoins de l'intéressé ».

**Les cas d'ouverture d'un régime de protection juridique pour prodigalité, intempérance ou oisiveté sont supprimés.** Le projet de loi n'autorise désormais l'ouverture d'une mesure de protection juridique que si la personne est atteinte d'une altération de ses facultés personnelles constatée par un certificat médical circonstancié. Ce certificat devra émaner d'un médecin inscrit sur une liste particulière établie par le procureur de la République (*article 5 du projet de loi - article 431 du code civil*).

**Le juge des tutelles ne pourra plus se saisir d'office.** Seuls les membres de la famille, une personne résidant avec le majeur ou le procureur de la République pourront demander l'ouverture de la mesure (*article 5 du projet de loi - article 430 du code civil*).

Par ailleurs, **les mesures de protection juridique devront être révisées régulièrement**, afin que le juge puisse s'assurer qu'elles sont bien encore nécessaires et ne privent pas inutilement de leur liberté d'agir les personnes concernées. Ainsi les mesures de sauvegarde de justice deviendront caduques après une année, qu'elles soient judiciaires ou médicales. Elles pourront néanmoins être renouvelées une fois pour une nouvelle durée d'un an (*article 5 du projet de loi - article 439 du code civil*).

Les mesures de curatelle et de tutelle devront être prononcées pour un temps déterminé qui ne pourra excéder cinq ans. À l'expiration du délai fixé par le jugement d'ouverture, la mesure prendra fin à moins qu'elle ne soit renouvelée par le juge pour une nouvelle durée qu'il devra fixer. Néanmoins, lorsque l'altération des facultés personnelles de l'intéressé ne paraîtra manifestement pas susceptible de connaître une amélioration future au regard des données acquises de la science, le juge pourra, par décision spécialement motivée et sur l'avis conforme du médecin agréé, ouvrir une mesure pour une durée indéterminée (*article 5 du projet de loi - article 441 du code civil*).

---

\*<sup>5</sup> *Recommandation adoptée par le comité des ministres du Conseil de l'Europe le 23 février 1999.*



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Améli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



#### **b) Un meilleur respect du principe de subsidiarité**

Selon la recommandation du Conseil de l'Europe, « *en se prononçant sur la nécessité d'une mesure, il convient d'envisager tout mécanisme moins formel et de tenir compte de toute assistance qui pourrait être apportée par des membres de la famille ou toute autre personne* ».

A cette fin, le projet de loi affirme que les juges ne devront prononcer une mesure judiciaire de protection juridique que lorsque des dispositifs moins contraignants ne pourront être mis en oeuvre (*article 5 du projet de loi - article 428 du code civil*). Ils sont ainsi invités à examiner si les règles du droit commun de la représentation, notamment par le jeu de procurations, ou si les règles des régimes matrimoniaux applicables entre conjoints ne suffisent pas à résoudre les difficultés rencontrées par la personne vulnérable.

L'article 13 du décret n° 2004-1158 du 29 octobre 2004 portant réforme de la procédure en matière familiale permet ainsi à l'un des époux de saisir le juge des tutelles pour qu'il l'autorise, en application des articles 217 et 219 du code civil, à représenter, de manière durable ou à l'occasion d'un acte particulier, son conjoint hors d'état de manifester sa volonté sans qu'une mesure de protection juridique soit pour autant ouverte.

#### **c) Un meilleur respect du principe de proportionnalité**

La classification des mesures judiciaires de protection juridique en sauvegarde de justice, curatelle et tutelle est conservée, avec une gradation progressive dans l'atteinte portée aux droits de la personne.

Ces trois régimes sont toutefois réformés afin que la protection soit adaptée à la situation de chaque majeur, conformément au principe de proportionnalité énoncé par le Conseil de l'Europe : « *Lorsqu'une mesure de protection est nécessaire, elle doit être proportionnelle au degré de capacité de la personne concernée et adaptée aux circonstances particulières et aux besoins de cette dernière. La mesure de protection devrait limiter la capacité juridique, les droits et les libertés de la personne concernée seulement dans la limite nécessaire pour atteindre le but de l'intervention auprès de celle-ci* ».

Le projet de loi prévoit d'unifier les modes de gestion de la mesure de protection en distinguant, d'une part, les fonctions de « curateur » ou de « tuteur », d'autre part, les personnes à qui ces fonctions sont confiées. Il appartiendra au juge de statuer en fonction des intérêts du majeur.

Les curateurs et tuteurs, quelle que soit leur qualité, auront les mêmes obligations et pouvoirs vis-à-vis de la personne protégée et de l'institution judiciaire. Ainsi, dans une logique d'individualisation des mesures, toutes les incapacités de jouissance de droits sont supprimées et remplacées par des incapacités d'exercice pouvant être levées avec une autorisation du conseil de famille ou du juge des tutelles. Sont en particulier supprimées les interdictions absolues du droit de souscrire une assurance sur la vie, de conclure un pacte civil de solidarité, d'établir un testament.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)



# Bienvenue au Sénat

Un site au service des citoyens

Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs



## a) Mesures de protection des majeurs résultant du texte adopté par l'Assemblée nationale

Altération des facultés mentales ou altération des facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de la volonté			Absence d'altération des facultés mentales ou corporelles	
<b>Mesures judiciaires</b>	<b>Besoin d'une protection juridique temporaire</b>	<b>Sauvegarde de justice</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mise en place d'une mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP)</b></li> <li style="text-align: center;">2 niveaux :</li> <li>- 45 -</li> <li>- <u>Mesure contractuelle</u> : aide à la gestion des prestations sociales et des autres ressources ; aide à l'insertion sociale</li> <li>- <u>Mesure contraignante</u> : versement direct, sur autorisation du juge d'instance, de prestations sociales au profit du bailleur</li> <li>Durée maximale : 4 ans</li> <li><i>En cas d'échec de la MASP :</i></li> <li>• <b>Ouverture d'une mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ)</b></li> <li>Mesure ordonnée par le juge</li> </ul>	
	<b>Nécessité d'une assistance ou d'un contrôle continu dans les actes de la vie civile</b>	<b>Curatelle</b>		
		<i>Curatelle simple</i>		<i>Curatelle renforcée</i>
<b>Nécessité d'une représentation de</b>	<b>Tutelle</b>			
		Le juge désigne les actes sur lesquels porte la mesure.		

	<b>manière continue dans les actes de la vie civile</b>	Le tuteur agit, selon le cas, avec l'autorisation du juge ou du conseil de famille, ou sans autorisation.	des tutelles 2 actions :
<b>Mesure non judiciaire</b>	<b>Mandat de protection future</b>		- gestion des prestations sociales et, de façon exceptionnelle, des autres ressources - action éducative Durée maximale : 4 ans

Source : commission des lois du Sénat.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



### 3. Replacer la personne au centre des régimes de protection juridique

Plusieurs dispositions visent à consacrer la protection de la personne vulnérable. Elles se situent dans la lignée de la recommandation du Conseil de l'Europe qui pose les principes de la « *prééminence des intérêts et du bien-être de la personne* », ainsi que du « *respect de [ses] souhaits et de [ses] sentiments* ».

#### a) L'affirmation des droits de la personne protégée

Le projet de loi donne valeur législative à l'arrêt de principe du 18 avril 1989 de la Cour de cassation selon lequel la protection juridique a pour finalité aussi bien la protection de la personne même du majeur que celle de ses biens (*article 5 du projet de loi - article 425 du code civil*).

Dans le cadre de la procédure judiciaire, la **personne protégée sera systématiquement entendue**, en particulier sur l'opportunité de l'ouverture d'une mesure et sur le choix de la personne chargée d'en assurer l'exécution, à moins que le certificat médical n'indique que son audition est de nature à porter atteinte à sa santé ou que son état ne lui permet pas d'en comprendre la portée ou encore qu'elle n'est pas apte à exprimer sa volonté (*article 5 du projet de loi - article 432 du code civil*).

Il écarte la notion d'assistance ou de représentation de la personne pour les **actes strictement personnels**, comme la reconnaissance ou la déclaration d'abandon d'un enfant, ou l'exercice de l'autorité parentale (*article 5 du projet de loi - article 458 du code civil*).

Quelle que soit la mesure de protection, le projet de loi pose le principe selon lequel **il revient au majeur protégé de prendre lui-même les décisions personnelles qui le concernent** dans la mesure où son état le permet (*article 5 du projet de loi - article 459 du code civil*). Seront ainsi soumis au recueil du consentement de la personne la modification de son lieu de résidence, le choix d'un lieu de vacances ou la décision d'une intervention chirurgicale bénigne ou mettant gravement en cause le respect du corps humain.

Lorsque le majeur ne pourra prendre une décision éclairée, le juge pourra prévoir, dès l'ouverture de la mesure ou ultérieurement, que le curateur ou le tuteur devra l'assister, ou que le tuteur devra le représenter. Lorsque la décision mettra gravement en cause le respect de la vie privée ou l'intégrité du corps humain, elle ne pourra cependant être prise par le curateur ou le tuteur qu'après autorisation donnée par le conseil de famille ou par le juge des tutelles.

Le projet définit précisément les autorisations nécessaires et les conditions d'assistance des personnes protégées lors du mariage ou de la conclusion d'un pacte civil de solidarité (*article 5 du projet de loi - articles 460 à 462 du code civil*).

Il comble une lacune fréquemment dénoncée en prévoyant que la personne protégée fixe seule le lieu de sa résidence, le conseil de famille ou le juge des tutelles pouvant être saisi en cas de litige (*article 5 du projet de loi - article 459-1 du code civil*).

Enfin, **il protège explicitement le logement et les meubles meublants du majeur** : ceux-ci doivent être conservés à sa disposition aussi longtemps que possible, et ne peuvent faire l'objet que de conventions de jouissance précaire devant cesser dès le retour de la personne chez elle (*article 5 du projet de loi - article 426 du code civil*). Tout acte de disposition doit être autorisé par le conseil de famille ou le juge de tutelles, après avis du médecin traitant de la personne protégée. Devront également être gardés à la disposition de la personne ses souvenirs, ses objets à caractère personnel et ceux indispensables aux personnes handicapées ou destinées aux soins des personnes malades.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



# Bienvenue au Sénat

Un site au service des citoyens

Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



## b) Le renforcement du principe de priorité familiale

Le principe de priorité familiale est renforcé.

**Le juge devra choisir pour curateur ou tuteur la personne vivant avec le majeur** (conjoint, partenaire d'un pacte civil de solidarité ou concubin), sauf existence d'une cause empêchant de lui confier la mesure (*article 5 du projet de loi - article 449 du code civil*).

**A défaut**, il devra en priorité choisir **un membre de la famille ou un proche du majeur entretenant avec lui des liens étroits et stables** (*article 5 du projet de loi - article 449 du code civil*).

En l'absence de personne proche du majeur pouvant l'aider ou lorsqu'un conflit familial empêchera la désignation d'un membre de la famille, un intervenant extérieur à la famille, **mandataire judiciaire à la protection des majeurs inscrit sur une liste établie par le préfet**, pourra être désigné par le juge (*article 5 du projet de loi - article 450 du code civil*).

Pour choisir la personne chargée de la protection, le juge devra **prendre en considération les sentiments exprimés par le majeur**, la nature de ses relations et de ses liens avec la personne désignée, les recommandations éventuelles de sa famille et ses proches (*article 5 du projet de loi - article 449 du code civil*).

En outre, **le juge pourra désormais désigner plusieurs curateurs ou tuteurs** pour exercer en commun la mesure de protection (*article 5 du projet de loi - article 447 du code civil*), ce qui constitue une réponse aux demandes de parents d'enfants handicapés devenus majeurs de pouvoir continuer à prendre soin de lui comme ils le faisaient sous le régime de l'administration légale pure et simple.

**Le juge pourra également autoriser le conseil de famille à se réunir sans lui**, ce qui permettra à cette dernière de prendre davantage de responsabilités dans la protection de ses membres les plus vulnérables (*article 5 du projet de loi - article 457 du code civil*). En cas d'exercice de la mesure de protection par un mandataire judiciaire extérieur à la famille, le conseil de famille pourra élire en son sein un président et un secrétaire afin de délibérer valablement hors de la présence du juge.

## e) La création du mandat de protection future

À côté des mesures de protection judiciaire existantes (sauvegarde de justice, curatelle, tutelle), le projet de loi s'attache à **développer les mesures conventionnelles de protection juridique en créant un mandat de protection future** (*article 5 du projet de loi - articles 477 à 494 du code civil*).

Ce nouveau dispositif permettra à chacun de désigner à l'avance un tiers chargé de veiller sur ses intérêts et sur sa personne pour le jour où l'âge ou la maladie nécessiteront sa protection. De même, les parents ayant à charge

un enfant handicapé pourront organiser sa protection juridique à l'avance pour le jour où ils disparaîtront ou ne seront plus capables de s'occuper de lui.

Ce mandat sera mis en oeuvre lorsque l'altération des facultés aura été constatée, sans nécessiter l'intervention du juge. Son respect s'imposera au juge des tutelles, saisi d'une demande de protection judiciaire à moins que le mandat ne corresponde plus à l'intérêt de la personne vulnérable (*article 5 du projet de loi - article 428 du code civil*).

Le régime du mandat de protection future est défini en adaptant le droit commun du mandat.

Le mandat pourra être général ou spécial auquel cas il ne portera que sur un aspect de la protection, notamment la gestion d'un bien unique. Un ou plusieurs mandataires pourront être désignés et devront accepter le mandat.

Le mandat pourra, au choix de la personne, prendre deux formes : le mandat conclu par acte notarié ou celui conclu sous seing privé, éventuellement avec l'assistance d'un avocat. Le **mandat notarié** pourra prévoir une protection juridique très étendue et comprendre, sous le contrôle du notaire choisi, des actes de disposition du patrimoine, sauf à titre gratuit. En revanche, un **mandat sous seing privé** ne pourra couvrir que des actes conservatoires ou de gestion courante.

Quelle qu'en soit la forme, le mandat de protection future devra respecter les règles prescrites pour la protection judiciaire de la personne : la personne protégée prendra elle-même les décisions personnelles la concernant si son état le permet, et ce n'est qu'en cas d'impossibilité pour le mandant de prendre une décision éclairée que le juge pourra prévoir l'assistance voire autoriser la représentation par le mandataire de la personne protégée.

De même, le mandataire devra établir chaque année un compte de sa gestion que le juge pourra toujours lui demander de produire en vue de sa vérification par le greffier en chef. Si l'exécution du mandat notarié sera soumise au contrôle annuel du notaire, aucun contrôle systématique ne sera réalisé sur le mandat sous seing privé.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



#### d) La sécurisation des fonds des personnes protégées

Le projet de loi crée un **droit au maintien des comptes bancaires** de la personne protégée (*article 5 du projet de loi - article 427 du code civil*), et met ainsi fin à la pratique des « comptes pivots » qui consiste, pour les gérants de tutelle et les associations tutélaires, à verser sur un compte unique ouvert à leur nom les avoirs de tous les majeurs dont ils assurent la protection et de percevoir les intérêts générés par ce compte. De même, les capitaux revenant à une personne protégée devront être versés directement sur un compte ouvert exclusivement à son nom (*article 6 du projet de loi - article 498 du code civil*) et ne seront plus perçus par le tuteur. Le conseil de famille ou le juge pourra également ordonner que certains fonds soient déposés sur un compte indisponible (*article 6 du projet de loi - article 501 du code civil*).

La **vérification des comptes de gestion** des tuteurs, des curateurs en cas de curatelle renforcée et des mandataires spéciaux chargés d'une mesure d'assistance judiciaire est améliorée. La personne chargée de la protection aura l'obligation d'établir, chaque année, un compte de sa gestion auquel seront annexées toutes les pièces justificatives utiles (*article 6 du projet de loi - article 510 du code civil*). Ce compte continuera à être soumis à la vérification du greffier en chef qui pourra solliciter de tous les établissements ou services bancaires auprès desquels la personne protégée aura ouvert un compte, un relevé de ceux-ci sans que puisse lui être opposé le secret bancaire. S'il existe un subrogé tuteur ou un subrogé curateur, le compte lui sera soumis pour vérification et observations à l'attention du greffier en chef (*article 6 du projet de loi - article 511 du code civil*).

Toutefois, si le tuteur ou le curateur est un membre de la famille ou un proche du majeur et si celui-ci ne dispose d'aucun patrimoine et n'a que des revenus modestes, le juge pourra le dispenser d'établir les comptes ou de les soumettre à la vérification (*article 6 du projet de loi - article 512 du code civil*). Il s'agit d'éviter de mettre à la charge des familles une procédure lourde lorsque le contrôle des comptes s'avère inutile, les ressources du majeur couvrant tout juste ses besoins journaliers. Néanmoins, le juge pourra toujours revenir sur sa décision s'il estime nécessaire d'établir des comptes.

Enfin, le juge pourra recourir à une expertise comptable aux frais du majeur si l'importance de son patrimoine et la complexité de la gestion menée le justifient (*article 6 du projet de loi - article 513 du code civil*).



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)

[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



#### 4. Mettre en place un régime d'accompagnement social spécifique

L'une des grandes avancées du projet de loi est de prévoir des mesures spécifiques destinées à accompagner les personnes en situation de détresse sociale. Certes, une telle fonction est d'ores et déjà exercée par la tutelle aux prestations sociales adultes. Mais, contrairement au dispositif actuel, il **apparaît nécessaire que cet accompagnement social soit distingué de l'altération des facultés mentales éventuelle de l'intéressé et ne soit pas automatiquement de nature judiciaire.**

Aussi, afin de remplacer l'actuelle tutelle aux prestations sociales -supprimée par l'article 22 du projet de loi- et de mettre fin au recours fait, dans la pratique, à des mesures de protection judiciaire à l'égard de personnes majeurs dont les facultés ne sont pas altérées, le projet de loi propose un **dispositif d'intervention gradué, dans lequel le juge des tutelles ne serait saisi qu'en cas de recours ultime.**

**Ce nouveau dispositif, comportant trois phases,** traduit concrètement l'application du principe de subsidiarité dans le prononcé des mesures :

**- il s'ouvre par la mise en place d'un accompagnement social personnalisé de nature contractuelle, mis à la charge du département** (*article 8 du projet de loi ; article L. 271-1 nouveau du code de l'action sociale et des familles*).

Le département est désormais chargé d'apporter, dans le cadre d'un contrat conclu avec le bénéficiaire de prestations sociales, une aide à la gestion de celles-ci ainsi qu'un accompagnement social individualisé. Cet accompagnement, prévu pour une période limitée renouvelable à la suite d'une évaluation, ne peut dépasser quatre ans. Une contribution financière du bénéficiaire peut être demandée par le département, dans la limite d'un plafond fixé par décret ;

**- en cas d'échec de cette approche contractuelle, la possibilité est offerte au département de demander au juge l'affectation directe des prestations sociales aux frais de logement de l'intéressé** (*article 8 du projet de loi ; article L. 271-4 nouveau du code de l'action sociale et des familles*).

A défaut de conclusion d'une convention avec le département, ou en cas de manquement du bénéficiaire à ses obligations contractuelles, le département pourrait demander au juge des tutelles l'autorisation de verser directement au bailleur les prestations sociales reçues par le bénéficiaire. La durée de ce prélèvement, de deux ans renouvelable, ne pourrait dépasser quatre ans.

**- en l'absence d'effet de ces deux démarches, une mesure d'assistance judiciaire pourra être prononcée** (*article 5 du projet de loi ; article 495 nouveau du code civil*).

Cette mesure ne pourra être ouverte par le juge qu'à l'initiative du procureur de la République agissant, en opportunité, sur la base d'une évaluation des services départementaux relative à la situation sociale, médicale et pécuniaire du bénéficiaire de l'accompagnement social opéré par le département.

Cette mesure judiciaire, qui n'entraîne pas d'incapacité, ne peut pas se combiner avec une mesure de sauvegarde de justice, de curatelle ou de tutelle et porte sur la gestion des prestations sociales, à l'exception des prestations de retraite, le mandataire judiciaire recevant les prestations sur un compte ouvert au nom du bénéficiaire. Prise pour une durée de deux ans, elle est renouvelable sur décision spécialement motivée du juge des tutelles, sans pouvoir excéder quatre ans au total.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



#### 4. Mettre en place un régime d'accompagnement social spécifique

L'une des grandes avancées du projet de loi est de prévoir des mesures spécifiques destinées à accompagner les personnes en situation de détresse sociale. Certes, une telle fonction est d'ores et déjà exercée par la tutelle aux prestations sociales adultes. Mais, contrairement au dispositif actuel, il **apparaît nécessaire que cet accompagnement social soit distingué de l'altération des facultés mentales éventuelle de l'intéressé et ne soit pas automatiquement de nature judiciaire.**

Aussi, afin de remplacer l'actuelle tutelle aux prestations sociales -supprimée par l'article 22 du projet de loi- et de mettre fin au recours fait, dans la pratique, à des mesures de protection judiciaire à l'égard de personnes majeurs dont les facultés ne sont pas altérées, le projet de loi propose un **dispositif d'intervention gradué, dans lequel le juge des tutelles ne serait saisi qu'en cas de recours ultime.**

**Ce nouveau dispositif, comportant trois phases,** traduit concrètement l'application du principe de subsidiarité dans le prononcé des mesures :

**- il s'ouvre par la mise en place d'un accompagnement social personnalisé de nature contractuelle, mis à la charge du département** (*article 8 du projet de loi ; article L. 271-1 nouveau du code de l'action sociale et des familles*).

Le département est désormais chargé d'apporter, dans le cadre d'un contrat conclu avec le bénéficiaire de prestations sociales, une aide à la gestion de celles-ci ainsi qu'un accompagnement social individualisé. Cet accompagnement, prévu pour une période limitée renouvelable à la suite d'une évaluation, ne peut dépasser quatre ans. Une contribution financière du bénéficiaire peut être demandée par le département, dans la limite d'un plafond fixé par décret ;

**- en cas d'échec de cette approche contractuelle, la possibilité est offerte au département de demander au juge l'affectation directe des prestations sociales aux frais de logement de l'intéressé** (*article 8 du projet de loi ; article L. 271-4 nouveau du code de l'action sociale et des familles*).

A défaut de conclusion d'une convention avec le département, ou en cas de manquement du bénéficiaire à ses obligations contractuelles, le département pourrait demander au juge des tutelles l'autorisation de verser directement au bailleur les prestations sociales reçues par le bénéficiaire. La durée de ce prélèvement, de deux ans renouvelable, ne pourrait dépasser quatre ans.

**- en l'absence d'effet de ces deux démarches, une mesure d'assistance judiciaire pourra être prononcée** (*article 5 du projet de loi ; article 495 nouveau du code civil*).

Cette mesure ne pourra être ouverte par le juge qu'à l'initiative du procureur de la République agissant, en opportunité, sur la base d'une évaluation des services départementaux relative à la situation sociale, médicale et pécuniaire du bénéficiaire de l'accompagnement social opéré par le département.

Cette mesure judiciaire, qui n'entraîne pas d'incapacité, ne peut pas se combiner avec une mesure de sauvegarde de justice, de curatelle ou de tutelle et porte sur la gestion des prestations sociales, à l'exception des prestations de retraite, le mandataire judiciaire recevant les prestations sur un compte ouvert au nom du bénéficiaire. Prise pour une durée de deux ans, elle est renouvelable sur décision spécialement motivée du juge des tutelles, sans pouvoir excéder quatre ans au total.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



# Bienvenue au Sénat

*Un site au service des citoyens*

Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



## 5. Renforcer les acteurs

### a) L'unification sous un même statut des professionnels exerçant une charge tutélaire

Le projet de loi prévoit **d'uniformiser le régime juridique applicable aux personnes qui exercent à titre habituel des mesures de protection juridique ordonnées par le juge**. Il met ainsi fin, de manière très justifiée, à une absence de règles en la matière, souvent dénoncée comme de nature à favoriser les abus dont peuvent être victimes les personnes protégées.

Les articles 9, 10, 14, 15 et 16 du projet de loi définissent le régime d'une profession désormais désignée sous le vocable de « **mandataire judiciaire à la protection des majeurs** ».

Les personnes pouvant exercer en cette qualité pourront être :

- des personnes physiques qui interviennent à titre individuel ou en qualité de préposés d'un établissement social ou médico-social ou d'un établissement de santé.

Le projet de loi prévoit d'ailleurs, sur ce point, une obligation pour des établissements sociaux ou médico-sociaux d'une certaine importance, de désigner un préposé en qualité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs.

- des personnes morales.

Ces personnes seront désormais inscrites sur une **liste unique, dressée par le représentant de l'Etat dans le département au terme d'une autorisation ou d'un agrément délivré par celui-ci sur avis conforme du procureur de la République ou après déclaration s'agissant de préposés d'établissements**.

Surtout, il est exigé des personnes physiques mandataires judiciaires à la protection des majeurs qu'elles satisfassent à des **conditions d'âge, de moralité, de formation et d'expérience professionnelle qui devront être définies par décret**.

Un contrôle administratif sur l'ensemble des mandataires, quel que soit leur mode d'exercice, assorti de sanctions, est effectué par le représentant de l'Etat, avec l'intervention du procureur de la République, sur le respect de ces conditions par les mandataires au cours de l'exercice des mesures de protection dont ils sont chargés. Des dispositions pénales spécifiques sont prévues.

### b) Le rôle du procureur de la République

Le projet de loi étend le rôle du procureur de la République.

Il lui confie, aux côtés du juge des tutelles, une nouvelle **mission de surveillance générale tant des administrations légales et des tutelles des mineurs** (*article 3 du projet de loi - article 388-3 du code civil*) **que des mesures de protection des majeurs** (*article 5 du projet de loi - article 416 du code civil*).

Pour exercer cette mission, le procureur de la République peut visiter ou faire visiter les personnes protégées et celles qui font l'objet d'une demande de protection, quelle que soit la mesure prononcée ou sollicitée. Désormais, les personnes chargées de la protection sont tenues de déférer à sa convocation et de lui communiquer toute information qu'il requiert.

En supprimant la saisine d'office du juge des tutelles, le projet de loi confie en outre au parquet un **rôle de filtre des demandes d'ouverture de mesures de protection**. Il lui ouvre même la possibilité de saisir de sa propre initiative le juge, à la condition de produire un certificat médical attestant l'altération des facultés personnelles de la personne à protéger (*article 5 du projet de loi - article 416 du code civil*). Il est seul compétent pour demander l'ouverture d'une mesure d'assistance judiciaire (*article 5 du projet de loi - article 495-2 du code civil*).

Le procureur de la République reste également compétent pour établir la liste des médecins pouvant délivrer le certificat médical nécessaire à l'ouverture d'une mesure de protection et doit désormais donner un avis conforme sur la liste des mandataires judiciaires à la protection des majeurs établie par le préfet (*article 10 du projet de loi - article L. 313-3 du code de l'action sociale et des familles*).

Il a la possibilité de demander au juge la nomination d'un curateur ou d'un tuteur *ad hoc* (*article 5 du projet de loi - article 455 du code civil*), de recevoir les comptes d'un mandataire de protection future désigné par un acte sous seing privé (*article 5 du projet de loi - article 494 du code civil*) et donne son avis sur les compléments de rémunération alloués par le juge des tutelles aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs



### c) La réaffirmation du rôle des départements

Les départements sont déjà présents dans le cadre de l'application des mesures de protection des majeurs. Ils financent les mesures de protection qui portent sur les prestations qu'ils versent à l'intéressé lorsque le montant de ces prestations est le plus élevé. Toutefois, leur rôle se trouve renforcé dans le cadre du présent projet de loi.

**Il leur incombera en effet d'assumer seuls la charge matérielle et financière de l'accompagnement social non judiciaire qui se traduit par la création de la mesure d'accompagnement social et budgétaire.**

Pour mettre en oeuvre le volet social de cette réforme, les départements auront incontestablement besoin de renforcer leurs effectifs de travailleurs sociaux.

Pour le calcul des personnels nécessaires à la mise en oeuvre de la **mesure d'accompagnement contractuelle**, le Gouvernement a transmis à votre rapporteur des projections tenant compte du nombre d'heures de prise en charge des MASP, évalué entre 2 et 8 heures par mois. Pour 50 % des personnes bénéficiant d'une MASP -qui bénéficient déjà d'un accompagnement social-, il estime le surplus de « travail social » à 2 heures par mois. Pour 25 % des autres personnes, l'accompagnement social mensuel a été estimé à 4 heures ; pour 25 % des autres personnes, l'accompagnement social a été estimé à 8 heures.

Le nombre de travailleurs sociaux des départements -en équivalent temps plein travaillé- nécessaires pour mettre en oeuvre le volet contractuel de la MASP est ainsi estimé à 146 en 2009 et 673 en 2013.

L'obligation faite au département, en fin de mesure contractuelle ou en cas d'échec de celle-ci, de présenter un **rapport d'évaluation circonstancié** imposera également la mise à disposition d'un certain nombre de personnels.

Pour procéder à l'évaluation du nombre de personnels nécessaires, le Gouvernement propose de diviser le coût annuel total des rapports, sans compter les charges de fonctionnement, par le coût annuel d'un ETPT -y compris les charges- de travailleur social pour le département. Le nombre d'ETPT nécessaire pour procéder à l'évaluation circonstanciée est ainsi estimé à 115 en 2009 et 146 en 2013.

**Au total, selon le Gouvernement, les départements devront donc affecter à la mise en oeuvre de la réforme proposée 261 personnes équivalents temps plein travaillés en 2009 et 809 en 2013.**

**Effectifs nécessaires pour l'ensemble des départements pour la mise en oeuvre de l'accompagnement social (en ETPT)**

	2009	2010	2011	2012	2013
--	------	------	------	------	------

Mesure d'accompagnement social personnalisée	146	389	561	636	662
Rapports circonstanciés d'évaluation	115	128	134	140	146
Total	261	518	694	776	809

Source : DGAS

Cependant, il apparaît difficile d'évaluer précisément le nombre de recrutements net dans la mesure où une partie de ces effectifs pourront provenir d'une réaffectation ou d'une réorganisation des services départementaux. La loi offre par ailleurs la possibilité aux départements de déléguer la mise en oeuvre d'une partie du dispositif social (MASP) à d'autres collectivités ou organismes.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



## 6. Les moyens d'un financement maîtrisé

**La réforme du régime de protection juridique des majeurs a pour particularité de s'accompagner d'une évaluation précise de son financement.** Votre commission se félicite de cette approche qui fait malheureusement trop souvent défaut lors de l'examen des textes législatifs.

**Le nouveau régime de financement proposé par le projet de loi contient les ingrédients d'un financement mieux maîtrisé des mesures de protection.** Votre commission insiste néanmoins sur le fait qu'il est impératif que la loi de finances pour 2009 traduise de manière réaliste et adaptée les contraintes financières liées à cette réforme.

### a) Une uniformisation des modes de financement

Le projet de loi procède à une uniformisation bienvenue des modes de financement des mesures de protection ordonnées par le juge des tutelles qui intervient sur trois volets.

? En premier lieu, **des modalités de financement uniformes sont prévues, quelle que soit la nature de la mesure de protection (article 5 du projet de loi ; article 419 nouveau du code civil).**

Est ainsi supprimée la distinction entre gérance de tutelle privée, curatelle et tutelle d'Etat et TPSA. Désormais, les mesures de protection ordonnées par le juge seront financées :

- d'une part par des prélèvements sur les ressources de la personne faisant l'objet de la mesure de protection ;
- d'autre part, à titre complémentaire ou, à défaut de ressources de la personne concernée, par un financement public. Dans ce cas, le projet de loi prévoit la possibilité, pour la personne publique ayant financé la mesure, d'exercer une action en récupération sur les donations opérées par le majeur ou sur sa succession.

? En deuxième lieu, la **répartition du financement public entre l'Etat, les organismes débiteurs de prestations sociales et les collectivités publiques est simplifiée (article 12 du projet de loi ; article L. 361-1 nouveau du code de l'action sociale et des familles).**

Les modalités du financement public de la mesure de protection varient, pour l'essentiel, selon la nature de la mesure prescrite et la qualité du mandataire désigné par le juge des tutelles.

- Le financement public des **mesures prononcées au titre du mandat spécial dans le cadre de la sauvegarde de justice, ou au titre de la tutelle ou de la curatelle** sera pris en charge, en fonction des prestations sociales dont bénéficie la personne, soit par l'Etat, soit par les organismes débiteurs de prestations sociales.

**Le département n'assurera donc aucunement, et dans quelque hypothèse que ce soit, le financement d'une curatelle, d'une tutelle ou d'un mandat spécial dans le cadre de la sauvegarde de justice.** L'objet de ce dispositif est en effet de **limiter autant que possible le coût de ces mesures pour le département**, compte tenu notamment de l'accroissement de charge qui résultera pour lui du financement de la MASP et de la MAJ.

- Le financement de la mesure d'accompagnement judiciaire variera en **fonction de la prestation ou des prestations sociales qui font l'objet de la mesure**. Le **département, financera la MAJ** soit lorsqu'il verse la seule prestation ou l'ensemble des prestations sociales faisant l'objet de la mesure, soit, lorsque la mesure porte sur plusieurs prestations sociales, s'il verse la prestation du montant le plus élevé.

*A contrario*, la MAJ sera financée par l'organisme débiteur soit lorsqu'il verse la seule prestation faisant l'objet de la mesure, soit, lorsque la mesure porte sur plusieurs prestations, s'il verse la prestation du montant le plus élevé.

Les prestations prises en compte pour déterminer l'application des règles de répartition de la charge financière susmentionnées seront -logiquement- celles sur lesquelles porte la MAJ.

? En dernier lieu, **le projet de loi prévoit la généralisation du financement des mesures de protection par le biais d'une dotation globale**.

Face au caractère inflationniste du financement par « mois-mesure » des mesures de protection, le projet de loi prévoit de généraliser le financement par dotation globale des coûts supportés par les collectivités et organismes publics.

Depuis la loi n° 2004-1 du 3 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance, une expérimentation du financement par dotation globale a été menée dans plusieurs départements.

Le montant de la dotation globale de financement, versée annuellement, est fixé grâce à un calcul tenant compte de la nature des mesures de protection concernées, de l'évolution prévisible de leur nombre pour l'exercice concerné et des prélèvements sur ressources effectués sur le patrimoine des personnes protégées. Chaque mesure se voit à cet effet accorder un nombre de points dont le montant, affecté d'un pourcentage permettant de prendre en compte l'évolution prévisible de l'activité de gérance, permet de proposer à la DDASS un projet de dotation, celle-ci étant en dernier lieu déterminée par la DDASS.

En fin d'exercice, un contrôle du compte administratif est exercé : si la dotation n'a pas été intégralement consommée, les sommes restantes viennent, le cas échéant, en déduction des sommes versées au titre de la dotation de l'exercice suivant ; dans le cas inverse, une dotation complémentaire peut, notamment si le dépassement de la dotation initiale peut s'expliquer par une augmentation non prévisible du nombre de mesures, être affectée au gérant, à l'appréciation de la DDAS.

Le bilan de cette expérimentation est apparu satisfaisant, en limitant le caractère inflationniste de la technique du « mois-mesure ». Le projet de loi prévoit donc, à partir de 2009, sa généralisation.

**Grâce à ces différents éléments, la croissance du coût des mesures de protection devrait connaître une limitation réelle. Compte tenu de la réforme, ce coût pourrait être ramené à 496 millions d'euros, soit une augmentation de 8,2% au lieu de 40,4%.**

#### **Répartition des prélèvements selon l'hypothèse de financement retenue dans le projet de loi**

**2009**

Financiers	Etat	Département	Sécurité sociale + autres	<b>TOTAL</b>

Nombre de mesures	205.606	30.110	240.313	<b>476.029</b>
Coût brut	303.904.027	7.970.120	289.971.553	<b>601.845.701</b>
Prélèvements	113.463.602	560.888	89.088.544	<b>203.113.034</b>
Coût net	190.440.425	7.409.232	200.883.009	<b>398.732.666</b>

### 2013

Financiers	Etat	Département	Sécurité sociale + autres	TOTAL
Nombre de mesures	250.649	22.995	263.483	<b>537.128</b>
Coût brut	380.203.694	1.092.249	321.065.628	<b>702.361.571</b>
Prélèvements	144.263.646	181.739	108.697.068	<b>253.142.453</b>
Coût net	235.940.048	910.509	212.368.560	<b>449.219.118</b>

Source : DGAS

Cette maîtrise annoncée des dépenses publiques devrait résulter :

- d'une moindre progression du nombre de mesures judiciaires due à la mise en place du dispositif social confié au département et à la révision systématique des mesures judiciaires prévue dans le code civil.

Le nombre de mesures de protection est estimé à 470.377 en 2008. En 2013, à droit constant, il devrait être de **645.978**, soit une augmentation de **37,3%**. Grâce au dispositif proposé par le projet de loi, le nombre de mesures devrait se limiter, cette même année, à **545.887**, soit une croissance de **16,1%**.

- d'une amélioration du rendement des prélèvements sur les ressources des majeurs protégés, évaluée à 83 millions d'euros en 2009 et à 109 millions d'euros en 2013 ;

- d'une harmonisation de la rémunération des mandataires, qui consiste à réduire la disparité des coûts afférents à chaque mesure dès lors qu'ils ne sont pas justifiés par la lourdeur de la prise en charge. Ce dispositif permettrait une économie de 39,9 millions d'euros en 2009. Les résultats escomptés par type de mesure devraient cependant être variables.

- d'une généralisation de la dotation globale de financement, qui devrait permettre de réaliser, dès 2009, une économie annuelle de 28,2 millions d'euros.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Améli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



#### b) Un accroissement maîtrisé de la charge financière incombant aux départements

Dans le nouveau dispositif tel que résultant de l'article 12 du projet de loi, **les départements devront supporter financièrement le coût des mesures de protection dans deux hypothèses :**

- d'une part, au titre du **dispositif social spécifique (MASP et établissement des rapports circonstanciés d'évaluation)**.

Selon les projections établies par le Gouvernement, le **coût total du dispositif social** est estimé à **14,3 millions d'euros en 2009** et **46,7 millions d'euros en 2013**.

L'essentiel des besoins de financement proviendra de la prise en charge de la MASP. Le Gouvernement estime le nombre de ces mesures à 9.800 en 2009 -première année d'application de la réforme-, ce qui induirait un coût de 8 millions d'euros. Ce coût avoisinerait 38,4 millions d'euros en 2013 pour un nombre envisagé de 23.006 mesures.

Le coût des rapports d'évaluation serait de 6,1 millions d'euros en 2009 -avec un nombre de rapport estimé à 83.121- et de 8,3 millions d'euros en 2013 pour 105.530 rapports. Le Gouvernement estime en effet que seuls 30% devront faire l'objet d'un financement spécifique, la majeure partie des personnes concernées étant déjà connues des services sociaux départementaux lors de l'entrée en vigueur de la réforme.

A ces coûts, il conviendrait d'ajouter celui de la formation des travailleurs sociaux nécessaires à la mise en oeuvre des MASP, évalué à 200.000 euros en 2009 et à 60.000 euros en 2013 ;

- d'autre part, au titre du **financement des mesures d'accompagnement judiciaire**.

A l'heure actuelle, en application de l'article L. 167-3 du code de la sécurité sociale, les départements financent les tutelles aux prestations sociales adultes prononcées pour les personnes qui touchent une prestation sociale dont les départements sont débiteurs, c'est-à-dire des personnes percevant le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou la prestation de compensation du handicap (PCH).

Sur ce point, **la réforme conserve à l'identique le champ de financement actuel**, à savoir le paiement des frais de tutelle des personnes sous mesure d'assistance judiciaire et qui perçoivent une prestation dont ils sont les débiteurs.

Le **coût pour les départements de la prise en charge, dans ces mêmes conditions, de la mesure d'accompagnement judiciaire** est estimé par le Gouvernement à **7,4 millions d'euros en 2009** et à **900.000 euros en 2013**.

Selon les informations portées à la connaissance de votre rapporteur, à dispositif non réformé, c'est-à-dire dans le cadre actuel de la tutelle aux prestations sociales adultes, le coût pour les départements atteindrait 27,8 millions d'euros en 2009 et 27,9 millions d'euros en 2013. Selon les projections du Gouvernement, les départements réaliseraient donc sur le financement de la mesure d'accompagnement judiciaire **une économie estimée à 20,4 millions d'euros en 2009 et à 27 millions d'euros en 2013**. Cette baisse résulterait en réalité de deux éléments :

- en premier lieu, une diminution envisagée du nombre de mesures d'accompagnement judiciaire, liée à la mise en place d'une mesure d'accompagnement sociale personnalisée qui en sera le préalable nécessaire ;
- en second lieu, l'harmonisation de la rémunération grâce à une cotation des mesures de protection en fonction de la lourdeur de prise en charge de la personne, qui devrait avoir pour conséquence une diminution du coût des mesures d'accompagnement judiciaire.

Au final, selon le Gouvernement, **l'impact financier global net de la réforme pour les départements serait le suivant :**

- en 2009, une économie s'élevant à 6 millions d'euros ;
- en 2010, une dépense supplémentaire estimée à 7 millions d'euros ;
- en 2011, une dépense supplémentaire de 14,3 millions d'euros ;
- en 2012, une dépense supplémentaire de 18,3 millions d'euros ;
- en 2013, une dépense supplémentaire de 19,7 millions d'euros.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



## B. LES APPORTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a apporté de nombreux amendements au projet de loi, la plupart à l'initiative de sa commission des lois et de son rapporteur, M. Emile Blessig. Les modifications ont consisté, pour l'essentiel, à encadrer les régimes de protection juridique, renforcer la protection des personnes, élargir le dispositif d'accompagnement social et judiciaire à d'autres ressources que les prestations sociales, aménager le régime applicable aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs. En outre, à l'initiative du Gouvernement, les députés ont introduit plusieurs articles additionnels dépourvus de lien avec la réforme proposée mais non d'intérêt, le projet de loi constituant l'un des derniers vecteurs de la législation.

### 1. Un encadrement des régimes de protection juridique

#### a) L'ouverture d'une mesure de protection juridique

L'Assemblée nationale a subordonné l'ouverture d'une mesure de protection juridique en cas d'altération des facultés corporelles à une impossibilité absolue pour la personne d'exprimer sa volonté (*article 5 du projet de loi - article 425 du code civil*).

Elle a permis à toute personne entretenant avec le majeur des liens étroits et stables de demander au juge des tutelles l'ouverture d'une mesure de protection, même lorsque cette personne ne réside pas avec le majeur (*article 5 du projet de loi - article 430 du code civil*).

La personne auditionnée par le juge a été autorisée à être assistée par un avocat ou par toute autre personne de son choix et les possibilités de dispense d'audition ont été limitées aux cas de mise en danger de la santé de la personne ou d'impossibilité, pour cette dernière, d'en comprendre la portée (*article 5 du projet de loi - article 432 du code civil*).

#### b) La fin d'une mesure de protection juridique

La possibilité de mettre fin à une sauvegarde de justice médicale par simple déclaration faite au procureur de la République a été maintenue (*article 5 du projet de loi - article 439 du code civil*).

L'Assemblée nationale a soumis l'ouverture d'une mesure de curatelle ou de tutelle pour une durée indéterminée à une révision préalable par le juge (*article 5 du projet de loi - article 442 du code civil*). Ce dernier sera ainsi contraint de revoir au moins une fois la personne concernée avant de conférer à la mesure une durée indéterminée.

Alors que le projet de loi initial prévoyait la cessation automatique d'une mesure de protection lorsque le majeur

protégé fixe sa résidence à l'étranger, l'Assemblée nationale a permis de déroger à cette règle lorsque l'intéressé est hébergé et soigné dans un établissement situé en dehors du territoire national (*article 5 du projet de loi - article 442 du code civil*).

Le manque de places disponibles dans les établissements sociaux et médico-sociaux français contraint en effet un grand nombre de nos compatriotes des départements frontaliers à quitter le territoire national pour être hébergés et soignés à l'étranger.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



# Bienvenue au Sénat

Un site au service des citoyens

Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



## 2. Le renforcement de la protection des personnes

### a) Des libertés nouvelles

L'Assemblée nationale a limité les pouvoirs du curateur ou du tuteur, lorsque la personne protégée se met en danger par son comportement, aux mesures strictement nécessaires à la disparition du danger (*article 5 du projet de loi - article 458 du code civil*).

Elle a spécifié que la personne protégée pouvait librement entretenir des relations personnelles avec des tiers et être visitée ou hébergée par ceux-ci (*article 5 du projet de loi - article 459-1 du code civil*).

L'Assemblée nationale a par ailleurs prévu la nullité des actes du curateur ou du tuteur intervenant dans des domaines où la personne protégée peut agir sans représentation ou assistance (*article 5 du projet de loi - article 465 du code civil*).

### b) L'encadrement du mandat de protection future

L'Assemblée nationale a adopté de nombreux amendements destinés à encadrer le régime du mandat de protection future, afin de trouver un juste équilibre entre les impératifs de la sécurité et ceux de la souplesse.

Les plus notables consistent en l'obligation de recourir à deux notaires pour établir un mandat notarié (*article 5 du projet de loi - article 489 du code civil*), « afin de limiter les risques de conflits d'intérêts possibles entre la personne protégée et sa famille », et de faire enregistrer un mandat sous seing privé, afin de lui conférer date certaine et d'améliorer ainsi sa sécurité juridique (*article 5 du projet de loi - article 492 du code civil*).

### c) Des protections supplémentaires

L'Assemblée nationale a soumis à l'autorisation préalable du juge des tutelles le changement de régime matrimonial d'une personne faisant l'objet d'une mesure de protection juridique (*article 7 bis du projet de loi - article 1397 du code civil*), cette réforme étant d'application immédiate (*article 26 du projet de loi*).

A l'initiative du Gouvernement, elle a prévu l'application de dispositions propres aux majeurs protégés impliqués dans une procédure pénale, en particulier la double obligation d'informer le juge des tutelles et le tuteur, curateur, mandataire spécial ou mandataire de protection future aux différents stades de la procédure et de réaliser une expertise médicale ayant pour but d'évaluer la responsabilité pénale du majeur protégé avant tout jugement au fond (*article 23 quater du projet de loi - articles 706-112 à 706-118 nouveaux du code de procédure pénale*).



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



**Bienvenue au Sénat**  
*Un site au service des citoyens*

Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



### **3. L'élargissement du dispositif d'accompagnement social et judiciaire à d'autres ressources que les prestations sociales**

L'Assemblée nationale, contre l'avis du Gouvernement et de sa commission des lois, a souhaité étendre le champ d'application du dispositif d'accompagnement social et judiciaire prévu par le projet de loi. **Alors que ces mesures d'accompagnement ne devaient initialement concerner que les prestations sociales, les députés ont décidé qu'elles pourraient s'appliquer à d'autres ressources.**

Ainsi, la mesure d'accompagnement social personnalisé, à la charge du département, pourra concerner la gestion tant des prestations sociales que des autres ressources perçues, le cas échéant, par l'intéressé.

De même, la mesure d'assistance judiciaire pourra porter, sur décision du juge spécialement motivée et à titre exceptionnel, sur d'autres ressources que celles provenant des prestations sociales versées à la personne concernée. La condition de l'entrée dans le dispositif de la MAJ reste néanmoins la perception de prestations sociales. A défaut, en effet, l'intéressé n'est pas éligible à la mesure d'accompagnement : il ne relèvera d'aucun dispositif social jusqu'à ce que la gestion défectueuse de ses ressources le conduise à une situation financière lui donnant accès à des prestations sociales sous condition de ressources.

Votre commission estime que le champ d'application de l'accompagnement social ou judiciaire de la personne constitue la question la plus essentielle posée par le projet de loi. Il convient en effet de prendre parti sur la philosophie qui doit animer ce dispositif : doit-il s'agir d'une mesure d'aide aux personnes en difficulté sociale avérée ou, à l'inverse, d'une mesure devant permettre à des personnes qui, compte tenu d'une gestion défectueuse de leurs ressources, s'exposent à tomber dans le besoin et à être à la charge de la collectivité ?

### **4. Des modifications diverses au régime applicable aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs**

Au cours de ses débats, l'Assemblée nationale a apporté plusieurs modifications opportunes au régime unifié applicable aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs.

Dans le but de responsabiliser ces professionnels, elle a ainsi prévu le principe d'une **prestation de serment** lors de l'inscription sur la liste établie par le représentant de l'Etat dans le département.

Affirmant le principe d'une solidarité nationale en faveur des majeurs protégés, l'Assemblée nationale a également **supprimé toute possibilité pour la personne publique ayant financé, en tout ou partie, la mesure de protection, d'exercer une action en récupération** contre la succession du majeur ou lorsqu'il a effectué des donations.

La question de l'obligation imposée aux établissements sociaux ou médico-sociaux d'une certaine taille de désigner des préposés en qualité de mandataires judiciaires à la protection des majeurs est fortement critiquée en raison des risques de conflits d'intérêts potentiels entre les intérêts du majeur et les intérêts de l'établissement lui-même. Cependant, elle constitue un moyen opportun d'assurer un maillage suffisant du territoire, certaines parties connaissant des difficultés. L'Assemblée nationale a dès lors choisi de **limiter l'obligation de désignation d'un préposé dans les seuls établissements publics**, sans pour autant interdire purement et simplement cette désignation dans les autres catégories d'établissements sociaux ou médico-sociaux.

Les députés ont également **aligné sur le nouveau régime applicable aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs le régime des tuteurs aux prestations familiales, chargés par le juge de percevoir et de gérer les prestations dans l'intérêt du mineur**. Cet alignement porte tant sur les conditions requises pour exercer cette fonction que sur les modalités de contrôle de l'administration et sur les sanctions applicables.

S'agissant des personnes membres de la famille ou proches de la personne vulnérable et chargées par le juge d'exercer une mesure de protection, l'Assemblée nationale a souhaité qu'elles puissent bénéficier d'une **information sur les conditions d'exercice de leur mission**.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



# Bienvenue au Sénat

Un site au service des citoyens

Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



## 5. Des ajouts sans rapport avec l'objet de la réforme

Contre l'avis du Gouvernement et de sa commission saisie au fond, les députés ont souhaité **supprimer l'autorisation du juge des tutelles lorsqu'une recherche biomédicale est envisagée sur une personne majeure hors d'état d'exprimer son consentement et ne faisant pas l'objet d'une mesure de protection juridique**, et que cette recherche comporte un risque sérieux d'atteinte à la vie privée ou à l'intégrité du corps humain (*article 21 bis*). Cette modification revient sur une question délicate déjà abordée lors de l'examen de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique.

L'Assemblée nationale a rendu automatique la **mention de la nationalité sur les extraits d'acte de naissance avec filiation**, afin de pouvoir se satisfaire, lors de la délivrance des titres d'identité, de la production d'un tel extrait en lieu et place d'une copie intégrale. En effet, alors que l'extrait avec filiation ne mentionne que la nouvelle filiation, la copie intégrale porte mention pour les personnes adoptées avant 1966 non seulement de l'existence d'une adoption mais également de l'identité des parents d'origine dès lors que ceux-ci n'en ont pas demandé le secret (*article 23 bis*).

L'Assemblée nationale a **abrogé le code de procédure civile** -dont certaines dispositions ont subsisté malgré l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure civile- et, en conséquence, prévu le transfert dans le code de l'organisation judiciaire des deux articles relatifs à la prise à partie des magistrats non professionnels (*article 23 ter*).

Elle a **ratifié l'ordonnance n° 2005-656 du 8 juin 2005 relative aux règles de fonctionnement des juridictions de l'incapacité**, qui a simplifié les règles relatives au fonctionnement des tribunaux du contentieux de l'incapacité et de la Cour nationale de l'incapacité ainsi qu'à la tarification de l'assurance des accidents du travail (*article 23 quinquies*).

L'**ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation** a elle aussi été ratifiée, sous réserve d'une correction aux dispositions transitoires applicables en matière de nom de famille, afin de permettre aux parents d'enfants nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et encore mineurs de présenter une déclaration conjointe de changement de nom (*article 23 sexies*).

Enfin, l'Assemblée nationale a prévu que, de 2010 à 2015, le Gouvernement devra remettre chaque année un rapport au Parlement dressant le bilan statistique de la mise en oeuvre de la mesure d'accompagnement social personnalisé, ainsi que de l'évolution du nombre de mesures de protection judiciaire des majeurs, afin que le Parlement puisse s'assurer que l'Etat respecte les engagements de compensation des charges financières assumées par les départements (*article 27*).



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



## C. LA PROPOSITION DE LOI PRÉSENTÉE PAR M. NICOLAS ABOUT

Au mois de juin 2006, notre collègue M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales, a déposé une proposition de loi n° 406 (2005-2006) visant à garantir le respect de la personne et de ses droits lorsqu'elle est placée sous tutelle ou sous curatelle, qui a pour triple objectif d'assurer le respect de la personne et de ses droits, lorsqu'elle est placée sous tutelle ou curatelle, de la placer au coeur de la procédure et de donner la priorité à la famille.

### 1. Assurer le respect de la personne et de ses droits

Au titre de son premier objectif, elle prévoit ainsi de substituer, dans le code civil, l'expression « majeur protégé » à celle d'« incapable majeur », jugée désuète et humiliante (*article premier*), d'ériger le respect des droits fondamentaux de la personne protégée comme un objectif prioritaire (*article 2*) et de préciser le devoir personnel de signalisation du subrogé tuteur, en cas de défaillance du tuteur dans la protection des droits fondamentaux et la gestion des biens d'un mineur (*article 4*).

Elle fait également de la privation du droit de vote des majeurs sous tutelle l'exception et non plus la règle (*articles 16 et 17*).

### 2. Assurer le respect de la personne et de ses droits, lorsqu'elle est placée sous tutelle ou curatelle

Pour assurer le respect de la personne et de ses droits, lorsqu'elle est placée sous tutelle ou curatelle, la proposition de loi rappelle que le juge est garant du caractère strictement confidentiel des documents médicaux produits à l'occasion d'une procédure de mise sous tutelle (*article 3*) et instaure un droit général à l'information des majeurs qui font l'objet d'une demande de mise sous tutelle par un tiers (*article 5*).

Elle impose un réexamen obligatoire de toutes les mesures de tutelle et de curatelle par le juge tous les cinq ans (*article 10*) et introduit une possibilité de demande de révision de la mesure, en cas d'amélioration substantielle des facultés du majeur protégé, dûment constatée par un médecin spécialiste, le juge pouvant se saisir d'office (*article 11*).

Elle allonge de quinze jours à un mois le délai de recours contre les décisions du juge (*articles 18 et 24*) et étend les possibilités de recours, actuellement prévues en cas d'ouverture de la tutelle, aux décisions de renouvellement et de transformation prises par le juge (*article 23*).

Elle précise les conditions dans lesquelles le procureur de la République établit la liste des médecins spécialistes qui apportent leur expertise lors d'une procédure de mise sous tutelle (*article 19*), rend obligatoires l'audition de la personne à protéger par le juge des tutelles, sauf contre-indication médicale absolue (*article 21*).

et la réalisation d'une enquête sociale (*article 22*), enfin ouvre droit, pour les personnes visées par une demande de tutelle, d'être représentées par un avocat, en cas de recours (*article 25*).



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



### 3. Assurer la priorité de la famille

Afin d'assurer la priorité de la famille, la proposition de loi reconnaît aux tuteurs familiaux un droit à l'information, à la formation et à la rémunération (*article 6*).

Elle établit un ordre de priorité dans la désignation des tuteurs par le juge (*articles 7, 8 et 9*), prévoit le maintien des enfants handicapés devenus majeurs sous le régime de l'administration légale pure et simple (*articles 14 et 15*) et permet aux parents de désigner, par acte notarié, la personne qui assurera la tutelle de leur enfant, après leur mort ou bien s'ils se trouvent eux-mêmes un jour dans l'incapacité juridique de l'assumer (*article 12*).

Elle allège le contrôle des comptes de tutelle établis par le parent d'un enfant majeur handicapé (*article 13*).

Enfin, la proposition de loi prévoit la création d'un établissement public dénommé Comité national des tutelles, sur le modèle du Comité national d'éthique, chargé de rendre des avis et de faire des recommandations, au plan national, sur le fonctionnement des dispositifs de protection juridique des majeurs (*article 20*).

Ces dispositions sont pour la plupart satisfaites, au moins en partie, par le projet de loi. La principale divergence tient au droit de vote des majeurs protégés : sur ce point, le texte adopté par l'Assemblée nationale ne remet pas en cause l'équilibre trouvé lors de l'examen de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



### III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : CONFORTER LA RÉFORME

Souscrivant pleinement à la réforme proposée, votre commission vous soumet **103 amendements** destinés à la conforter et ayant principalement pour objet de sécuriser le mandat de protection future, d'éviter le rétablissement d'une curatelle pour prodigalité, de mieux encadrer l'activité des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et de faciliter la gestion du patrimoine des majeurs protégés.

Elle tient toutefois à souligner que le succès de cette réforme dépend des moyens qui seront alloués au ministère de la justice et aux départements pour la mettre en oeuvre.

#### A. SÉCURISER LE MANDAT DE PROTECTION FUTURE

Le mandat de protection future constitue une novation importante, inspirée des législations étrangères, qui permettra à chacun d'anticiper l'organisation de sa propre protection en désignant un tiers de son choix pour veiller sur sa personne et sur ses biens le moment venu.

Entre la liberté civile, trop exigeante pour les plus fragiles et la privation des droits ordonnée par le juge, il offre une solution simple, souple et personnalisée, en créant un régime de représentation qui n'entraîne pas l'incapacité du mandant.

En permettant aux parents d'un enfant handicapé d'y recourir afin d'organiser sa protection pour le jour où ils ne seront plus en mesure de l'assumer eux-mêmes, le projet de loi répond à une attente forte des familles. L'ouverture d'une tutelle judiciaire pourra être évitée et la famille jouer son rôle naturel de protection et d'accompagnement.

Pour que ce nouvel instrument soit utilisé et permette d'éviter un recours systématique au juge, il importe de trouver un équilibre entre la nécessité de laisser la plus grande latitude possible aux personnes et celle d'assurer la sécurité juridique des actes.

Pour répondre à cette double exigence, votre commission vous propose tout d'abord d'**interdire la conclusion de plusieurs mandats**, le mandat unique cependant être confié à plusieurs personnes (*article 5 du projet de loi - article 477 du code civil*). Pour éviter les difficultés, il doit en aller du mandat de protection future comme du testament : le dernier en date révoque les précédents.

Elle vous propose ensuite de prévoir la **présentation du mandat** de protection future, accompagné du **certificat médical** attestant l'altération des facultés personnelles du mandant, **au greffe** du tribunal d'instance,

et non pas au greffier en chef, le greffier devant alors le viser et le dater puis le restituer au mandataire (*article 5 du projet de loi - article 481 du code civil*). Ainsi, la date de début d'exécution du mandat sera certaine.

Votre commission considère qu'il n'y a pas lieu de prévoir des mesures de publicité particulières ou la création d'un fichier centralisé car le mandat de protection future n'entraîne aucune incapacité du mandant. A cet égard, elle vous propose de **clarifier le régime des actes passés par le mandant**, en prévoyant qu'ils peuvent être rescindés pour simple lésion ou réduits en cas d'excès mais en aucun cas annulés au motif qu'ils entreraient dans le champ du mandat (*article 5 du projet de loi - article 488 du code civil*).

S'agissant du **mandat authentique**, votre commission vous propose de **supprimer l'obligation**, introduite par l'Assemblée nationale, **de faire appel à deux notaires** (*article 5 du projet de loi - article 489 du code civil*). La justification d'une telle obligation n'apparaît en effet guère évidente -la présence de deux notaires n'étant utile que lorsque les intérêts des parties à l'acte ne convergent pas- alors qu'elle aura pour conséquence certaine d'augmenter le coût du mandat de protection future.

S'agissant du **mandat sous seing privé**, elle vous propose de **garantir la qualité de son contenu en exigeant qu'il soit contresigné par un avocat ou établi selon un modèle défini par décret en Conseil d'Etat** (*article 5 du projet de loi - article 492 du code civil*). La possibilité de recourir à deux témoins serait supprimée car elle n'offre aucune garantie de ce point de vue.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



## B. ÉVITER LE RÉTABLISSEMENT D'UNE CURATELLE POUR PRODIGALITÉ

L'un des principaux objectifs du projet de loi est de recentrer le régime de protection des majeurs sur les personnes fragiles et vulnérables, soit en raison de l'altération de leurs facultés mentales, soit en raison des difficultés sociales qu'elles connaissent.

Votre commission souscrit à cet objectif et notamment au fait que l'accompagnement social -qu'il prenne une forme contractuelle avec la MASP ou une forme judiciaire avec la MAJ- doit porter avant tout sur les personnes qui bénéficient de prestations sociales. Elle estime que l'extension à laquelle a procédé l'Assemblée nationale n'est pas totalement justifiée. En effet, l'extension du champ d'application de la MAJ à l'ensemble des ressources d'une personne concrétiserait un retour à la curatelle pour prodigalité alors que le projet de loi a entendu la supprimer.

Elle vous propose en conséquence :

- de **restreindre**, à l'instar du texte initial du projet de loi, **la MAJ à la gestion des seules prestations sociales de l'intéressé** car il s'agit d'une mesure contraignante (*article 5 du projet de loi - article 495-4 du code civil*) ;
- **d'étendre**, en revanche, **la MASP tant aux prestations sociales qu'aux autres ressources de la personne concernée**, dans la mesure où il s'agit d'un dispositif de nature contractuelle. **L'octroi de ces prestations resterait la condition d'entrée dans ce dispositif d'accompagnement social** (*article 8 du projet de loi*).

## C. MIEUX ENCADRER L'ACTIVITÉ DES MANDATAIRES JUDICIAIRES À LA PROTECTION DES MAJEURS

Le projet de loi, en créant une profession spécifique chargée d'exercer les mesures de protection juridique, apporte une simplification et une amélioration réelle à la situation actuelle. Pour autant, votre commission juge nécessaire d'encadrer plus strictement l'activité des mandataires judiciaires à la protection des majeurs.

Aussi vous soumet-elle plusieurs amendements aux articles 5, 9, 14 et 15 pour **garantir la compétence et l'indépendance des mandataires judiciaires à la protection des majeurs dans l'exécution des mesures qui leur sont confiées**.

Ces amendements tendent à :

- interdire à la personne chargée de la protection d'un majeur non seulement de modifier un compte ou un livret déjà ouvert au nom du majeur mais d'en ouvrir un autre sans l'accord du juge ou du conseil de famille s'il a été constitué (*article 5 du projet de loi - article 427 du code civil*) ;

- préciser que, pour accéder au statut de mandataire judiciaire à la protection des majeurs, il faut être titulaire d'un **certificat délivré par l'Etat** au terme d'une formation adaptée (*article 9*) ;
- garantir que, lorsqu'il exerce une fonction de mandataire judiciaire à la protection des majeurs, le **préposé d'un établissement social ou médico-social, assure sa mission de protection en toute indépendance par rapport à cet établissement** (*article 14*) ;
- **étendre l'obligation de déclaration préalable des préposés d'établissement à l'ensemble des établissements sociaux ou médico-sociaux**, qu'ils soient publics ou privés et quelle que soit leur capacité (*article 14*) ;
- prévoir des **sanctions administratives et pénales** en cas de manquement à ce devoir d'indépendance (*article 14*) ;

S'agissant du **financement des mesures de protection** exercées par ces professionnels, votre commission vous propose :

- de permettre aux personnes morales, c'est-à-dire aux associations tutélaires, de continuer à bénéficier d'**aides des collectivités publiques au titre de leur fonctionnement général**, qu'il s'agisse de subventions ou de mises à disposition de locaux (*article 5 du projet de loi - article 420 du code civil*) ;
- de **conserver le financement par « mois-mesure » des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, personnes physiques**, en le soumettant à des indicateurs identiques à ceux retenus pour la dotation globale de financement (*article 14*) ;

Votre commission vous invite également à **soumettre les mandataires judiciaires à la protection des majeurs, personnes physiques, au régime social des indépendants** qui s'avère plus adapté que celui, actuellement retenu, des collaborateurs occasionnels du service public (*article additionnel après l'article 15 ; article 25*).



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour au dossier](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recl](#)



# Bienvenue au Sénat

Un site au service des citoyens

Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports législatifs](#)

Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs

---



## D. FACILITER LA GESTION DU PATRIMOINE DU MAJEUR PROTÉGÉ

Votre commission vous propose plusieurs aménagements au texte, destinés à assouplir les modalités de gestion des biens du majeur protégé :

- **permettre au majeur de procéder**, sans autorisation du juge ou du conseil de famille ou sans assistance, à **certaines modifications d'un contrat d'assurance-vie** (*article 21 du projet de loi*) ;

- lorsque le stipulant d'un contrat d'assurance sur la vie est un majeur sous curatelle, **exiger une simple assistance du curateur pour souscrire ou racheter un tel contrat ainsi que pour désigner ou changer son bénéficiaire** (*article 21 du projet de loi*) ;

- étendre aux **contrats d'assurances régis par le code de la mutualité** le dispositif prévu pour les contrats d'assurance régis par le code des assurances (*article 21 du projet de loi*) ;

- permettre, quand l'importance du patrimoine du majeur protégé le justifie, de **placer ses biens, sous l'autorisation du juge des tutelles, dans une fiducie-gestion** (*article 6*).

Le fiduciaire pourra notamment être un membre d'une profession juridique réglementée soumis à des conditions de formation spécifique et d'assurance, le droit commun de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement des activités terroristes lui étant pleinement applicable. Dans ce cadre, le régime fiscal prévu en matière d'impôts directs assurera la neutralité et la transparence fiscale parfaite de l'opération, à l'instar de ce que prévoit la proposition de loi instituant la fiducie adoptée par le Sénat le 13 octobre 2006 et votée sans modification par l'Assemblée nationale le 7 février 2007 (*article additionnel avant l'article 20*).

## E. INSISTER SUR LA NÉCESSITÉ DE DÉGAGER DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES

Pour être couronnée de succès, cette réforme doit s'accompagner de moyens supplémentaires conséquents.

Lors de son audition par votre commission des lois le 6 février 2007, le garde des sceaux, ministre de la justice a annoncé le recrutement, en équivalent temps plein travaillé, de 22 juges des tutelles, 7 magistrats du parquet, 51 greffiers et 5 greffiers en chef.

Ces effectifs seront-ils suffisants ? Rien n'est moins sûr.

Le rôle du parquet civil sera désormais très important. Or, il n'y est pour l'instant pas préparé.

Si les personnels des greffes constituent la cheville ouvrière des tribunaux d'instance et assurent l'interface entre

les familles et les magistrats, ils sont aussi souvent le parent pauvre des renforts budgétaires.

Les greffiers en chef n'ont ni la formation ni les moyens de contrôler les milliers de comptes qui leur sont transmis chaque année. A cet égard, votre commission regrette que, pour des raisons budgétaires, l'expérimentation conduite depuis 2001 dans les cours d'appel d'Angers et de Bourges, consistant à mettre à disposition des greffiers en chef des personnels du Trésor public pour assurer le contrôle des comptes, ne puisse être généralisée ni même poursuivie. Les résultats observés étaient en effet très positifs.

Quant aux départements, ils se trouvent une nouvelle fois placés en, première ligne de la lutte contre les exclusions. Si la mesure d'accompagnement social personnalisé s'inscrit clairement dans leur champ de compétences, elle impliquera sans doute un changement d'approche et de méthode de travail des agents des conseils généraux pour prendre en charge les personnes concernées et leur éviter de faire l'objet d'une mesure de protection judiciaire.

Le jeu particulièrement complexe de vases communicants entre les financements de l'Etat, des organismes de sécurité sociale et des départements rend pour le moins aléatoire les prévisions du Gouvernement et justifie assurément l'introduction par l'Assemblée nationale d'une « clause de revoyure », afin d'apprécier l'impact de la réforme.

Dans ce contexte, votre commission vous propose de **réintroduire une possibilité de récupération sur la succession du majeur protégé ou sur les donations et les legs** qu'il a effectués des sommes prises en charge par la collectivité publique (*article 14*).

\*

\* \*

**Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs.**



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)  
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)