



AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI *de finances pour 2016*,

TOME IV

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

SOLIDARITÉ

PAR Mme Luce PANE,

Députée.

Extrait relatif au dispositif de Protection Juridique des majeurs.

⇒ **Lien vers le rapport :** http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/a3114-tIV.asp#P393_37332

⇒ **Lien vers la partie PJM :** http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/a3114-tIV.asp#P393_37332

II. LE DISPOSITIF DE PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

Le nombre de personnes bénéficiant d'une mesure de protection juridique a connu une croissance particulièrement élevée au cours des dernières décennies, passant de 85 000 en 1968 à près de 800 000 en 2014, soit près de 1,5 % de la population française. Le taux de croissance du nombre de mesures, qui s'est récemment stabilisé, pouvait atteindre 8 % par an dans les années 2000.

Dans ce contexte, la loi n° 68-5 du 3 janvier 1968 portant réforme du droit des incapables majeurs s'est révélée inadaptée. Le Conseil économique et social, dans un rapport de 2006 consacré aux tutelles ⁽²⁾ constatait ainsi que le dispositif était « *insuffisamment régulé et contrôlé* » et que « *la pratique s'est peu à peu écartée des grands principes fondateurs du système de protection. Davantage conçu pour assurer la protection des biens du majeur protégé, le droit tutélaire comporte des dispositions trop parcellaires concernant le droit des personnes* ».

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a procédé à une réforme d'ampleur du dispositif. Si son bilan est

globalement positif, des ajustements sont encore nécessaires pour améliorer la mise en œuvre et l'efficacité de la prise en charge des majeurs protégés.

A. LA LOI DU 5 MARS 2007 : UNE RÉFORME ATTENDUE DU DISPOSITIF DE PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

La loi du 5 mars 2007 a permis de renforcer les droits de la personne protégée, d'améliorer l'articulation entre mesures sociales et judiciaires et de professionnaliser l'activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs (MJPM).

1. Le renforcement des droits de la personne protégée

La loi du 5 mars 2007 a eu pour objectif de placer la personne protégée et ses intérêts au cœur du dispositif de protection. L'article 415 du code civil tel que modifié par cette loi dispose ainsi que *« les personnes majeures reçoivent la protection de leur personne et de leurs biens que leur état ou leur situation rend nécessaire [...]. Cette protection est instaurée et assurée dans le respect des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la dignité de la personne. Elle a pour finalité l'intérêt de la personne protégée. Elle favorise, dans la mesure du possible, l'autonomie de celle-ci. Elle est un devoir des familles et de la collectivité publique »*.

Cet accent mis sur les droits de la personne et sur la préservation de son autonomie s'inscrit dans la lignée de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 sur les droits des malades et la qualité du système de santé et 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. En plaçant la personne protégée au centre du dispositif, la loi du 5 mars 2007 précitée traduit également les principes énoncés par la Convention de l'Organisation des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, adoptée le 13 décembre 2006. Cette Convention, qui *« a pour objet de promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque »* constitue un véritable changement de paradigme, en passant d'une approche caritative et médicale du handicap à une approche privilégiant le respect des droits de l'homme.

Plusieurs dispositions de la loi du 5 mars 2007 traduisent cette évolution favorable aux droits des personnes protégées.

Ainsi, le principe de protection de la personne, et non plus seulement de son patrimoine, est clairement affirmé. Dans le cadre de la procédure judiciaire, la personne protégée est 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. La loi de 2007 prévoit en outre que les mesures prises doivent être révisées tous les cinq ans.

Par ailleurs, la création du mandat de protection future permet au majeur d'organiser sa propre protection juridique en désignant à l'avance un tiers de confiance chargé de veiller sur ses intérêts et sur sa personne pour le jour où l'âge ou la maladie nécessiteront sa protection. Le mandant peut établir ce mandat pour lui-même mais également pour autrui lorsqu'il est le parent d'un enfant dont il souhaite organiser par avance la défense des intérêts. Ce procédé est particulièrement utile pour les parents âgés d'un enfant majeur handicapé. Le mandat peut être mis en œuvre lorsque l'altération des facultés aura été constatée, sans nécessiter l'intervention du juge.

Le projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement, adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 16 septembre 2015, contribue également à améliorer la prise en compte de la volonté des personnes protégées. Il prévoit ainsi d'étendre l'obligation de formalisation d'un document individuel de protection des majeurs (DIPM) à l'ensemble des mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Le document individuel, aujourd'hui utilisé seulement par les services mandataires, est un outil au service de la garantie des droits et libertés individuelles de la personne prise en charge : il présente l'avantage d'être personnalisé et permet de prendre en compte les attentes du majeur protégé dans la construction des mesures qui lui sont appliquées. Or cette obligation applicable aux services mandataires de la protection judiciaires des majeurs n'a pas été étendue à l'ensemble des mandataires par la loi du 5 mars 2007. En généralisant ce document, le projet de loi précité va dans le sens d'une meilleure participation du majeur, du respect de son autonomie et de la prise en considération de ses besoins. Il précise en outre que la remise du DIPM doit répondre, pour l'ensemble des mandataires judiciaires, à l'objectif de « *garantir l'exercice effectif des droits et libertés de la personne protégée, notamment de prévenir tout risque de maltraitance* ».

2. Une meilleure articulation entre mesures sociales et mesures judiciaires

Il existe deux types de mesures de protection des majeurs vulnérables : les mesures de nature sociale, qui préservent la capacité juridique de la personne qui en fait l'objet, et les mesures de nature civile, prononcées par le juge des tutelles. La loi du 5 mars 2007 précitée a cherché à mieux articuler ces deux types de mesures, en privilégiant des réponses graduées et adaptées à chaque situation, à partir d'un double constat : l'absence d'accompagnement social pour certains individus et le caractère disproportionné, pour ces derniers, des mesures de protection judiciaire.

a. Le recentrage des mesures judiciaires de protection des majeurs sur les personnes souffrant d'une altération de leurs facultés

Conformément aux principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité qui régissent la politique de protection des majeurs, une

personne ne devrait se voir restreindre ses capacités juridiques que si une altération de ses capacités physiques ou mentales est médicalement constatée. Or, avant la loi du 5 mars 2007, les mesures prises en faveur des personnes protégées apparaissaient disproportionnées au regard de la réalité de leur situation. De surcroît, les tribunaux et les tuteurs devaient traiter un nombre croissant de dossiers ne relevant pas de leur compétence.

La loi du 5 mars 2007 a donc encadré les motifs d'ouverture d'une mesure judiciaire de protection. L'article 425 du code civil prévoit désormais que pour faire l'objet d'une telle mesure, la personne concernée doit se trouver « *dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté* ». La prodigalité et l'intempérance ne constituent plus des motifs d'ouverture de tutelles ou de curatelles, alors qu'avant 2007, une personne pouvait être placée sous l'un de ces régimes, par exemple, pour dette ou pour alcoolisme. Les personnes dont la vulnérabilité résulte de difficultés sociales ou économiques sont désormais prises en charge par des dispositifs d'accompagnement social adaptés et renouvelés.

Par ailleurs, le juge des tutelles ne peut plus se saisir d'office, ce qui garantit que les solutions alternatives à la tutelle sont examinées, en particulier des régimes de protection des personnes vulnérables moins contraignants et moins attentatoires aux droits de la personne.

b. La mise en place d'un système gradué de mesures d'accompagnement social pour les majeurs vulnérables

La loi du 5 mars 2007 repose notamment sur le constat que certaines personnes ne bénéficient pas d'un accompagnement social adéquat, notamment pour la gestion de leurs ressources. Or ces personnes ne doivent pas pour autant être orientées vers une mesure de protection juridique, puisqu'elles ne présentent aucune altération de leurs facultés physiques ou mentales.

C'est pourquoi, parallèlement au recentrage des mesures judiciaires de protection des majeurs sur les cas d'altération des facultés personnelles, la loi du 5 mars 2007 a mis en place un dispositif d'accompagnement social et budgétaire en faveur de personnes qui bénéficient de prestations sociales mais dont la santé ou la sécurité est menacée ou compromise du fait des difficultés qu'elles éprouvent à les gérer. Ce dispositif comporte deux mesures distinctes : les mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP), graduées selon trois niveaux (1, 2 et 3), et les mesures d'accompagnement judiciaire (MAJ).

La MASP comporte une aide à la gestion des prestations sociales et un accompagnement social individualisé.

Cette mesure prend la forme d'un contrat conclu entre l'intéressé et le département, représenté par le président du conseil départemental, pour une durée de six mois à deux ans renouvelable dans la limite d'une durée totale de quatre ans. Elle permet la mise en œuvre d'actions en faveur de l'insertion sociale et vise à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales. Les services sociaux compétents doivent s'assurer que les mesures sont coordonnées avec les autres actions sociales dont l'intéressé bénéficie ou pourra bénéficier.

Le département peut, par convention, déléguer la mise en œuvre de la MASP à une autre collectivité territoriale ainsi qu'à un établissement public ou privé, y compris un organisme tutélaire.

La loi du 5 mars 2007 a prévu que cette mesure peut comporter trois degrés, pour mieux l'adapter aux besoins des majeurs concernés :

– le premier degré (dit « MASP 1 ») consiste en une simple aide fournie à la personne vulnérable dans la gestion de son budget ;

– le deuxième degré (dit « MASP 2 ») consiste en une gestion directe de tout ou partie des prestations sociales auxquelles a droit le majeur, avec son accord, par le département ;

– le troisième degré (dit « MASP 3 ») consiste en une gestion directe de tout ou partie des prestations sociales du majeur sous contrainte, c'est-à-dire sans son accord, afin notamment de prévenir une expulsion locative. Dans ce cas, lorsque l'intéressé refuse de signer le contrat mettant en œuvre la mesure d'accompagnement ou ne respecte pas ses clauses, le président du conseil départemental peut demander au juge d'ordonner le versement direct des prestations sociales au bailleur, à hauteur du montant du loyer et des charges locatives. Le juge fixe la durée de cette mesure, dans la limite de deux ans, renouvelable une fois.

Pour les cas où la mesure d'accompagnement n'a pas permis à son bénéficiaire de surmonter ses difficultés à gérer ses prestations sociales et que sa santé ou sa sécurité en est compromise, le président du conseil départemental peut transmettre au procureur de la République un rapport circonstancié d'évaluation de la situation sociale et pécuniaire de l'intéressé ainsi qu'un bilan des actions menées dans le cadre de la mesure. En cas d'échec des différents niveaux de MASP, le procureur, dont l'intervention constitue une sorte de filtre dans la procédure, peut alors décider de demander au juge des tutelles de prononcer une sauvegarde de justice, d'ouvrir une curatelle ou une tutelle, ou encore d'ouvrir une mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ).

Cette dernière mesure, mise en place par la loi du 5 mars 2007 pour remplacer la tutelle aux prestations sociales pour adultes, est un simple dispositif de

gestion budgétaire contrainte et d'accompagnement social, qui n'entraîne aucune des incapacités juridiques attachées à la curatelle ou à la tutelle. Elle répond ainsi aux situations de précarité et d'exclusion que la MASP n'a pas suffi à traiter. Elle se distingue donc nettement des régimes de protection civile par son objet social et par le public qu'elle vise, constitué de personnes dont les facultés personnelles ne sont pas nécessairement altérées mais dont la santé ou la sécurité est compromise du fait des difficultés qu'elles éprouvent à gérer leurs prestations sociales.

Le juge fixe la durée de la mesure, dans la limite de deux ans renouvelable une fois, et désigne un mandataire judiciaire. Celui-ci, outre sa fonction de gestion des prestations sociales qu'il perçoit pour le compte du protégé, est investi auprès de lui d'une action éducative tendant à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales.

3. La professionnalisation de l'activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs

La loi du 5 mars 2007 a harmonisé les conditions d'exercice des personnes physiques ou morales dont l'activité consiste à mettre en œuvre les mesures de protection des majeurs ordonnées par l'autorité judiciaire, au titre du mandat délivré dans le cadre d'une sauvegarde de justice, d'une curatelle, d'une tutelle ou d'une mesure d'accompagnement judiciaire. Regroupées sous l'appellation de « mandataire judiciaire à la protection des majeurs » (MJPM), l'exercice de leur activité est désormais soumis à des conditions d'âge, de moralité, de formation et d'expérience professionnelle.

Les personnes souhaitant exercer l'activité de mandataire doivent suivre une formation, sanctionnée par l'obtention d'un certificat national de compétence (CNC). Composée de 300 heures d'enseignement théorique et pratique, cette formation s'adresse aussi bien aux professionnels en poste qu'aux personnes souhaitant exercer la profession, que ce soit en activité libérale, au sein des services associatifs ou dans un établissement hospitalier, social ou médico-social. Le contenu de la formation, détaillé dans un arrêté du 2 janvier 2009⁽³⁾, a pour objectif d'apporter des connaissances en matière de droit et de gestion, mais également de pratiques sociales et médico-sociales. Des dispenses et allègements de formation peuvent néanmoins être accordés aux candidats au vu de leurs qualifications et expériences professionnelles.

Une fois leur habilitation obtenue, les mandataires sont inscrits sur une liste officielle tenue par le préfet de département, après avis du procureur de la République.

La loi du 5 mars 2007 a également doté les pouvoirs publics d'un outil de planification de l'offre des services des mandataires : le schéma régional d'organisation des MJPM, élaboré par le préfet de région en lien avec les magistrats et les représentants de toutes les catégories de mandataires

judiciaires. Sur la base d'un constat partagé des besoins en matière de protection des majeurs, de l'offre existante et de ses perspectives de développement qualitatif et quantitatif, ce schéma planifie l'évolution du nombre d'habilitations et prévoit divers dispositifs d'organisation des mandataires. Ce schéma étant opposable aux demandes d'habilitation en qualité de mandataire individuel ou de gestionnaire de service tutélaire, il constitue un véritable outil de planification.

Enfin, la loi précitée a réformé le mode de rémunération des mandataires judiciaires. Le financement public des mesures de protection, qui intervient en déduction des prélèvements réalisés sur les revenus du protégé, dépend des mandataires :

– les services mandataires, principalement gérés par des associations, se voient attribuer une dotation globale de financement qui correspond à un budget mensuel par structure, calculé à partir d'indicateurs d'activité annuels ;

– les mandataires individuels sont quant à eux rémunérés sur la base d'un tarif mensuel forfaitaire à la mesure.

B. DES AJUSTEMENTS SONT NÉCESSAIRES POUR AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE ET L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF

1. Des difficultés persistantes dans la mise en œuvre de la réforme de 2007

a. L'objectif de diversification des mesures n'est que partiellement atteint

La mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) n'a pas connu le succès escompté. La Cour des comptes, dans un rapport remis à la commission des finances du Sénat en novembre 2011 et consacré à la réforme de la protection juridique des majeurs, relève ainsi que « *la mise en œuvre du volet social de la MASP a connu des modalités et des calendriers très divers d'un département à l'autre. De manière générale, l'évolution attendue (en termes de nombre d'ouvertures de mesures) n'a pas été constatée, pas plus que les effets de bascule des dispositifs judiciaires vers les dispositifs sociaux* ».

En effet, d'après les derniers chiffres issus de l'enquête annuelle effectuée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) auprès des conseils départementaux, 9 871 MASP ont été mises en place dans 86 départements au 31 décembre 2011, ce qui représente une moyenne de seulement 115 mesures par département. Il est regrettable que le dernier comité de suivi se soit réuni en novembre 2013 pour présenter les données de l'année 2011, alors que cette enquête devait être réalisée annuellement. Néanmoins, bien que les données disponibles soient relativement anciennes, les personnes auditionnées ont toutefois précisé à la

rapporteuse que la MASP n'avait pas fait l'objet d'un engouement particulier depuis 2012.

Pour l'Assemblée des départements de France (ADF), le faible succès de la mesure tient au fait que les départements ont pu considérer que cette nouvelle compétence en matière sociale, qui n'avait pas été appelée de leur part, était en réalité destinée à venir soulager une inflation de mesures juridiques. Ils ont également regretté un accompagnement insuffisant, alors que la mise en place des nouveaux dispositifs nécessitait une nouvelle organisation des services départementaux. L'ADF constate ainsi, dans une contribution écrite adressée à la rapporteure, que « *le bilan de la réforme reste relativement mitigé, avec un investissement dans la mise en place des nouvelles mesures qui n'a pas encore trouvé sa pleine mesure du fait notamment de l'impréparation initiale et de la charge administrative et financière ainsi induite pour les départements* ».

Par ailleurs, d'après les données issues du comité de suivi de novembre 2013, les départements privilégient les MASP de niveaux 1 et 2, dans respectivement 51 % et 48 % des cas, et ne recourent aux MASP de niveau 3 que dans 1 % des cas.

Bien qu'elle représente près de la moitié des MASP, la MASP dite de niveau 1 est toutefois ressentie comme redondante avec les dispositifs sociaux existants. Elle permet en effet de mettre en œuvre des actions qu'entreprenaient déjà les travailleurs sociaux des conseils départementaux.

La MASP dite de niveau 2, qui consiste en une gestion directe des prestations par le département, est considérée comme le principal apport de la réforme. Elle permet d'éviter une expulsion locative ou la perte du droit aux aides personnalisées au logement (APL) pour défaut de paiement du loyer.

En revanche, la MASP dite de niveau 3 est très peu mise en œuvre. Son principe même suscite des réticences dans la mesure où elle associe une intervention sociale, qui repose sur l'adhésion de son bénéficiaire et sur une relation de confiance avec le travailleur social, à une menace de saisine du juge. Or, les départements seraient réticents à recourir à cette mesure de nature coercitive. L'ADF a également signalé à la rapporteure des difficultés de mise en œuvre de la MASP de niveau 3.

Le mandat de protection future, qui constitue une autre mesure de protection ne nécessitant pas l'intervention du juge, reste également peu utilisé, en dépit de son intérêt. Le conseil supérieur du notariat estime en effet à seulement 5 000 le nombre de mandats contractés par acte notarié. Selon des chiffres fournis par le ministère de la justice, seuls 2 753 mandats ont été mis en œuvre depuis 2009 en France.

Par ailleurs, le basculement des mesures judiciaires vers des mesures sociales reste rare. Les juges utilisent très peu la possibilité offerte par la loi de

transformer les mesures judiciaires en mesures d'accompagnement social : en 2011, seules 3 % des MASP font suite à une mesure de protection judiciaire terminée depuis moins d'un an.

b. Des moyens humains insuffisants

- *Le manque de magistrats et de fonctionnaires chargés des tutelles*

La Cour des comptes, dans son rapport de novembre 2011 précité, constate que les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par la loi de 2007 ont été sous-évalués. Elle note ainsi que « *la situation en nombre de magistrats et fonctionnaires chargés des tutelles n'a pas ou peu évolué depuis la mise en œuvre de la réforme, en dépit d'une charge de travail objectivement accrue* ».

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre concrète des différents dispositifs tiennent en grande partie au manque de moyens alloués par le ministère de la Justice pour suivre et contrôler l'application de la loi. On compte en effet aujourd'hui moins d'une centaine de juges des tutelles en France, en équivalent temps plein (ETP), responsables d'environ 800 000 majeurs protégés⁽⁴⁾. Ce nombre ne peut suffire.

Le nombre de greffiers en chef est également largement insuffisant pour contrôler les factures et les comptes de gestion des MJPM et des autres gestionnaires. Faute d'effectifs suffisants, une majorité des comptes ne peuvent être vérifiés, ce qui fait craindre qu'un nombre non négligeable de majeurs protégés soient victimes d'abus de confiance.

- *Un nombre insuffisant de médecins experts*

Le rôle du médecin expert est capital dans la décision de mise sous tutelle ou sous curatelle, ces mesures étant fondées sur la reconnaissance de l'altération mentale de la personne concernée.

Or, d'après le rapport précité de la Cour des comptes, « *si la situation reste contrastée selon les départements et les juridictions, on constate globalement, et au regard de l'évolution du nombre de mesures, l'insuffisance du nombre de médecins inscrits sur les listes, s'agissant en particulier des médecins psychiatres* ». Cette insuffisance résulterait d'une tarification trop faible du certificat médical compte tenu des contraintes qu'implique l'établissement de ces certificats (déplacements, conditions d'accueil...). La Cour relève en outre que « *lorsque les certificats médicaux sont financés sur les frais de justice, ils sont alors fréquemment réglés avec retard, ce qui n'incite guère les médecins à proposer leur expertise* ».

L'ADF estime également, dans la contribution écrite qu'elle a adressée à la rapporteure, que les caractéristiques particulières de la démographie médicale en France constituent une difficulté dont il n'a pas été tenu suffisamment compte au moment de la mise en œuvre de la loi de 2007. La pénurie de médecins dans certaines zones rend difficile la recherche d'un certificat médical pour accompagner la demande de protection.

c. Des modalités de financement jusqu'à présent complexes et coûteuses, en particulier pour les organismes de sécurité sociale

Le financement des mesures de protection se caractérise par un prélèvement sur les revenus des majeurs protégés et, à titre subsidiaire, lorsque la participation financière de la personne protégée est inférieure au coût de sa mesure, un financement public. Le coût du dispositif pèse ainsi pour 20 % sur les personnes protégées et pour 80 % sur les financeurs publics qui peuvent être mobilisés en complément.

Les modalités actuelles de financement public comportent des insuffisances, mises en évidence par un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de juillet 2014 consacré au financement, par les organismes de sécurité sociale, des MJPM ⁽⁵⁾.

• *Un nombre important de financeurs*

Le financement public des mesures de protection juridique est partagé entre plusieurs acteurs : l'État, les organismes de sécurité sociale et les conseils départementaux. Pour déterminer la part de chaque financeur, la loi du 5 mars 2007 a établi une règle selon laquelle le coût de la mesure de protection revient à l'institution publique versant au majeur protégé le plus haut niveau de prestations sociales de solidarité. L'État finance les mesures de tutelle, de curatelle et de sauvegarde de justice des personnes qui ne perçoivent pas de prestation sociale ou qui perçoivent une prestation à la charge du département (allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap et revenu de solidarité active) ou une prestation sociale qui ne figure pas dans la liste fixée par le décret n° 2008-1498 du 22 décembre 2008 ⁽⁶⁾. Les organismes de sécurité sociale, en particulier les caisses d'allocations familiales (CAF), sont les principaux contributeurs : l'assurance maladie finance les mesures confiées aux hôpitaux et la branche famille les mesures de protection des personnes qui perçoivent une prestation sociale, à l'exception de celles qui relèvent du département. Quant aux conseils départementaux, ils financent les mesures d'accompagnement judiciaires des personnes qui bénéficient d'une prestation à leur charge.

Au total, un même mandataire judiciaire pouvait être rémunéré par huit financeurs publics différents. Cette multiplicité des financeurs et des payeurs au niveau local a rendu le dispositif complexe et inopérant.

- *Des problèmes de gestion particuliers aux organismes de sécurité sociale*

Selon les données fournies par le rapport de l'IGAS précité, le coût pour les finances publiques des MJPM a fortement augmenté entre 2008 et 2013, passant de 416 à 571 millions d'euros. Les crédits consacrés au financement des mesures de protection des majeurs s'élèvent à 596 millions d'euros en 2014 et 617 millions d'euros en 2015. Si le coût semble aujourd'hui maîtrisé, la structure du financement public a été profondément modifiée par la réforme de 2007, la part de la sécurité sociale étant passée de 36,8 % à 60,2 % de 2008 à 2013, celle de l'État de 58 % à 39 % et celle des départements de 5,2 % à 0,5 % ⁽⁷⁾. Ce sont donc les organismes de sécurité sociale, en particulier les CAF, qui ont supporté l'essentiel de la hausse du coût global.

L'IGAS estime, dans son rapport précité, que « *la sécurité sociale ne participe pas dans des conditions satisfaisantes à la régulation de cette dépense, dont la gestion se révèle extrêmement complexe au niveau local* ». Ces difficultés concernent à la fois les modalités de rémunération des services mandataires et celle des mandataires exerçant à titre individuel :

– Le financement public des services mandataires, tout d'abord, prend la forme de dotations globales versées à l'issue d'une procédure budgétaire contradictoire, qui doit permettre d'apprécier précisément l'activité et les besoins de chaque service et d'allouer les crédits de façon équitable sur tout le territoire. Cette procédure budgétaire est pilotée par les directions régionales ou les directions départementales de la cohésion sociale, mais il n'existe pas d'instance locale de coordination des différents financeurs publics appelés à donner un avis sur les propositions budgétaires soumises par les services mandataires à l'approbation des Préfets. Surtout, selon les représentants de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) auditionnés par la rapporteure, les organismes de sécurité sociale, et en particulier les CAF, ne sont pas associés à cette procédure de manière satisfaisante. Ils estiment ainsi à juste titre qu'il n'existe pas aujourd'hui de logique de contrôle ou de gestion de la dépense et que le circuit décisionnel est extérieur aux instances de direction et de gouvernance de la branche famille. L'avis des CAF est en effet sollicité trop en amont du cadrage budgétaire ministériel et n'est pas systématiquement suivi d'effet, ce qui amène les auteurs du rapport de l'IGAS précité à considérer les caisses comme des « *payeurs aveugles* ».

– La CNAF a également mis en avant les difficultés liées à la rémunération des mandataires individuels, effectuée sur la base d'un tarif mensuel forfaitaire à la mesure. Alors que le niveau de financement de la mesure est uniquement déclaratif, les CAF ne sont aujourd'hui pas en mesure d'effectuer de réelle vérification des paramètres de calcul de ce financement. Comme le note l'IGAS dans son rapport précité, « *la différence entre l'assiette de ressources servant de base au calcul de la participation des majeurs protégés*

et celle utilisée pour les prestations sociales, l'absence de système d'information permettant à chaque financeur de connaître l'ensemble des prestations versées à une personne et leur montant, rendent ce contrôle difficile à réaliser ». Afin de vérifier que le calcul que leur présente le mandataire est exact, les CAF tentent de recalculer elles-mêmes le montant de la participation de chaque majeur. Or, cet exercice se révèle particulièrement complexe dans la mesure où les caisses ne disposent que des informations liées au statut d'allocataire des majeurs protégés. Elles ne sont donc pas en mesure de vérifier l'exhaustivité des ressources du majeur protégé. La complexité des règles de financement pèse de la même manière sur les mandataires individuels qui ne sont pas exempts de risques d'erreurs ou de mauvaises interprétations dans le calcul et l'imputation du financement.

La mise en œuvre de moyens de vérification, par exemple grâce à un échange d'informations avec la direction générale des finances publiques (DGFip), a pu néanmoins apparaître disproportionnée au regard des enjeux financiers du dispositif, qui représente moins de 0,1 % des dépenses globales de sécurité sociale. Pour la même raison, le contrôle *a posteriori* des mandataires est peu ou pas développé et n'est en général pas une priorité dans les plans de contrôle des organismes financeurs.

C'est pourquoi, afin que les caisses de sécurité sociale ne soient plus des financeurs « aveugles » du dispositif, la mission menée par l'IGAS recommande une simplification significative des modalités de financement du dispositif de protection juridique des majeurs.

d. Les inquiétudes liées à l'allongement de la durée des mesures prononcées par le juge

Avant la loi du 5 mars 2007, les mesures de protection étaient définitives sauf si une mainlevée était prononcée avant le décès de la personne protégée. Cette dernière pouvait n'avoir été entendue par le juge qu'à une seule reprise, lors de l'ouverture de la mesure. Le juge n'avait aucun moyen de vérifier si le consentement de la personne était respecté par le tuteur ou le curateur pendant l'exercice de la mesure.

Dès lors, l'instauration, par la loi de 2007, d'une révision obligatoire des mesures tous les cinq ans a permis d'améliorer le respect des droits fondamentaux des personnes protégées. Elle a eu pour conséquence de permettre aux personnes bénéficiant déjà d'une mesure de protection de rencontrer le juge, sauf avis médical contraire. Au cours de cet entretien, le consentement de la personne est systématiquement recherché. S'il est certes rare que la mesure de protection soit remise en cause ou que la personne protégée ne consente pas à son renouvellement, il a néanmoins été souligné que la mise en place d'une révision obligatoire des mesures a permis de mettre en lumière des situations, principalement lors de mesures confiées aux

familles, où le consentement de la personne était bafoué, l'intéressé étant maintenu dans une situation de dépendance qui ne se justifiait pas.

La loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures revient sur la limitation dans le temps des mesures prononcées par le juge. Alors que la loi du 5 mars 2007 prévoyait que la durée de la mesure fixée par le juge ne pouvait excéder cinq ans, le juge des tutelles peut désormais, à l'ouverture de la mesure de protection, fixer la durée de la mesure au-delà de cinq ans, sans toutefois pouvoir dépasser dix ans. Dans le cas d'un renouvellement ou d'une révision de la mesure existante, le juge peut désormais fixer une durée plus longue, sans toutefois dépasser vingt ans.

Les personnes auditionnées, en particulier l'Union nationale des associations de parents de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI) et la Fédération nationale des associations tutélaires (FNAT) ont regretté cette évolution, considérée comme une régression par rapport à la loi du 5 mars 2007. L'UNAPEI estime que cette mesure est contraire à l'article 12 de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, qui vise à garantir que « *les mesures relatives à l'exercice de la capacité juridique respectent les droits, la volonté et les préférences de la personne concernée [...], s'appliquent pendant la période la plus brève possible et soient soumises à un contrôle périodique effectué par un organe compétent, indépendant et impartial ou une instance judiciaire* ».

À cet égard, La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), dans un avis sur le consentement des personnes âgées vulnérables adopté le 16 avril 2015, recommande de prévoir une révision plus régulière de la mesure de protection, qui pourrait intervenir tous les trois ans.

2. Améliorer la mise en œuvre et l'efficacité du dispositif

a. Élargir l'accès à la mesure d'accompagnement social personnalisé et à la mesure d'accompagnement judiciaire à des publics fragiles qui en sont aujourd'hui exclus

La MASP et la MAJ ne concernent que les personnes bénéficiant de prestations sociales. Selon une étude des services de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) citée par le Livre blanc sur la protection juridique des majeurs⁽⁸⁾, « *les entrées dans la MASP sont principalement motivées par des impayés de loyer et de charges locatives, dans les trois quarts des cas* ». Dans les autres cas, les entrées sont liées à des problèmes de santé.

La rapporteure regrette que ces mesures soient limitées aux seuls bénéficiaires de prestations sociales, excluant ainsi les personnes âgées disposant de faibles retraites, les travailleurs à faibles revenus, les jeunes surendettés en premier emploi et, de façon générale, les personnes disposant de peu de ressources.

Une frange importante de la population présentant de réelles fragilités se trouve donc exclue de ce dispositif. C'est pourquoi il conviendrait d'étendre le bénéfice de la MASP et de la MAJ à des publics fragiles qui en sont aujourd'hui exclus.

b. Renforcer l'information du public

Dans son avis sur le consentement des personnes âgées vulnérables précité, la CNCDH estime que, plutôt que de légiférer encore, il convient de mieux faire connaître les dispositifs légaux et les normes existantes, en particulier en matière d'anticipation du recueil des volontés de la personne vulnérable. Trois dispositifs pourraient en particulier faire l'objet d'actions de communication.

Créée par la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, dite loi Kouchner, et renforcée par la loi n° 2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie, dite loi Leonetti, la fonction de personne de confiance est encore trop peu connue et utilisée. Faire connaître la possibilité d'être assisté par une personne de son choix dans tout processus de consentement aux soins et de changement du lieu de vie doit constituer un axe prioritaire d'information des personnes en perte d'autonomie.

Par ailleurs, la loi du 22 avril 2005 précitée a introduit dans le code de la santé publique la procédure des directives anticipées dont l'usage reste très faible, puisque seulement 2 à 3 % de la population en rédige. La proposition de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie, qui doit être examinée en deuxième lecture au Sénat le 29 octobre 2015, prévoit de rendre opposables les directives anticipées. La détermination d'un cadre plus formel que les dispositions actuelles constitue une opportunité pour mettre en place dans l'ensemble du système de santé les mesures nécessaires à la diffusion et à la prise en compte des directives anticipées.

Enfin, le mandat de protection future, créé par la loi du 5 mars 2007, constitue un outil juridique d'une grande souplesse permettant d'anticiper la mise en place de dispositions souhaitées par tous les intéressés, mandant et mandataire désigné. Or, la FNAT a estimé lors de son audition que le faible recours au mandat de protection future tenait à un manque important de communication. Le développement d'actions de sensibilisation au mandat de protection future à destination des professions à caractère juridique, voire du grand public, pourrait permettre une augmentation sensible du nombre de signatures. Selon la FNAT, le succès du mandat de protection future mis en place au Québec en 1989 tient à l'effort de sensibilisation mené par les pouvoirs publics et les acteurs sociaux. Par ailleurs, afin de sécuriser le cadre juridique applicable à ce mandat, le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement prévoit que le mandat est enregistré sur un registre spécial, dont les modalités et l'accès doivent être précisés par un décret en Conseil d'État.

Il serait par ailleurs nécessaire de réfléchir à une meilleure articulation entre mandat de protection future et directives anticipées, ainsi qu'entre mandataire et personne de confiance. Des mesures de coordination de nature réglementaire pourraient être mises en place pour assurer une meilleure cohérence des dispositifs.

c. Améliorer la formation et clarifier le statut des mandataires judiciaires à la protection des majeurs

- *Développer des actions de formation pour les professionnels chargés de la protection juridique des majeurs*

La CNCDH, dans son avis précité, s'inquiète de l'insuffisante formation des professionnels du dispositif de protection des majeurs, en particulier :

– l'absence de formation des juges et des personnels médicaux aux motifs de placement sous protection comme la gérontologie, la psychiatrie, la psychologie, les addictions ;

– l'insuffisance de la formation des greffiers à la comptabilité de gestion ;

– la formation aléatoire et inégale des MJPM, du fait de l'absence de diplôme d'État.

La CNCDH recommande d'améliorer la formation des personnels médicaux, sociaux ainsi que juridiques sur les bonnes pratiques en matière de recueil et de respect du consentement.

Concernant l'établissement des certificats médicaux précédant la mise en œuvre d'une mesure de protection juridique, la Commission nationale propose que l'inscription des médecins pouvant délivrer ces certificats sur la liste du procureur de la République soit subordonnée au suivi d'une formation juridique.

Lors de leurs auditions, l'UNAF et la FNAT ont en outre estimé que la formation des MJPM pourrait être complétée par des notions d'éthique. En effet, ces derniers interviennent auprès de personnes vulnérables, couramment exposées voire victimes d'isolement, d'exclusion sociale, de marginalisation, de ruptures familiales ou de comportements addictifs. De ce fait, l'exercice de leur profession nécessite une réflexion constante sur la nature de leurs pratiques dans l'intérêt de la personne protégée.

Selon le Livre blanc sur la protection juridique des majeurs, « *une démarche éthique donne aux professionnels des éléments pour faciliter un choix éclairé et responsable. Elle émerge d'un questionnement issu des tensions entre les différentes exigences, du juge, de la personne protégée, des familles, des*

partenaires, mais aussi des contradictions entre les contraintes institutionnelles, les valeurs et les intérêts divergents auxquels les professionnels sont soumis dans l'exercice des mesures de protection. Elle permet de prendre les décisions les plus justes possible ».

Les auteurs du Livre blanc préconisent ainsi de mettre en place des groupes de réflexion regroupant personnes protégées, mandataires, magistrats, médecins, psychiatres, philosophes et familles, afin de réfléchir aux questions éthiques et d'établir, à plus long terme, une charte de déontologie pour l'exercice de l'activité de MJPM.

- *Mieux encadrer l'exercice de l'activité des mandataires judiciaires à la protection des majeurs*

Le projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement prévoit d'encadrer le cumul d'activité des MJPM. À l'heure actuelle, les personnes formées par les associations qui deviennent mandataires peuvent ensuite exercer des activités en propre, parfois au détriment de ces associations et sans encadrement. Dans la dernière version du projet de loi, cet encadrement concerne non seulement les situations de cumul d'une activité de salarié d'un service mandataire et d'un exercice libéral mais également celle du cumul d'une activité de mandataire en tant que préposé, salarié ou fonctionnaire d'un établissement et d'un exercice à titre individuel. Un décret en Conseil d'État doit définir plus précisément les cas d'autorisation de cumul des fonctions.

d. Simplifier les modalités de financement du dispositif

La simplification des modalités de financement du dispositif doit être mise en place par le projet de loi de finances pour 2016, qui prévoit, d'une part, de transférer à l'État le financement des mesures par les organismes de sécurité sociale et, d'autre part, de simplifier la gestion des dotations au niveau local.

Dans un souci de rationalisation, il est ainsi proposé, au niveau national, de transférer l'ensemble du financement du dispositif à l'État, qui est chargé de son pilotage. En revanche, le financement des départements, qui représente 0,3 % de la dotation globale de financement des services mandataires, serait maintenu à son niveau actuel.

Par ailleurs, la gestion du dispositif doit être simplifiée et allégée au niveau local, grâce à un désengagement des organismes de sécurité sociale qui étaient chargés, comme l'État, du paiement des MJPM et de leur contrôle. Ces missions seront à présent exercées uniquement par l'État qui conserve son rôle de tarificateur. Cette simplification permettra d'alléger le travail des CAF, qui participaient majoritairement au financement du dispositif et au contrôle des mandataires.

Enfin, la réforme prévoit de permettre aux services de l'État au niveau local de solliciter, dans le cadre de leur mission de contrôle, les organismes de sécurité sociale afin qu'ils leur communiquent les données fiscales de leurs allocataires transmises par la direction générale des finances publiques ainsi que les informations sur les prestations que ces organismes leur servent. Cette mesure contribuera à améliorer l'efficacité du dispositif en recentrant le contrôle sur l'assiette des ressources et le calcul de la participation des personnes protégées au financement de leur mesure.

Si cette réforme est bienvenue, l'Union syndicale des magistrats (USM), dans une contribution écrite adressée à la rapporteure, s'interroge néanmoins sur le montant du budget alloué pour l'année 2016, de 637,4 millions d'euros, qui a vocation à englober l'ensemble des crédits qui étaient consacrés à la protection des personnes majeures par l'État et par les organismes de sécurité sociale. En effet, dès 2014, l'USM avait dénoncé l'insuffisance des crédits affectés au financement des mandataires judiciaires, ces derniers étant fréquemment payés avec retard. Selon l'USM, de nombreux services en charge de la protection des personnes majeures se voient contraints de déposer des dossiers de redressement, voire d'engager une procédure de liquidation judiciaire. Les impayés touchent également les MJPM exerçant à titre individuel. Dans ce contexte, le budget pour 2016 devrait d'abord servir à combler les impayés de 2015.

La rapporteure regrette que ni les documents budgétaires, ni les réponses au questionnaire budgétaire n'apportent de précisions sur ces situations critiques. Elle espère que la simplification des modalités de financement des mesures de protection permettra de remédier à certaines des carences constatées.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

EXAMEN DES CRÉDITS

*À l'issue de l'audition, en commission élargie, le mercredi 28 octobre 2015, de Mmes Ségolène Neuville et Pascale Boistard, secrétaires d'État auprès de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, respectivement chargées des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, et des droits des femmes⁽⁹⁾, la Commission des affaires sociales examine, pour avis, les crédits de la mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** », sur les rapports de **Mme Luce Pane** (Solidarité) et de **M. Philip Cordery** (Handicap et dépendance).*

Mme la présidente Catherine Lemorton. Mes chers collègues, étant donné que nous ne sommes saisis d'aucun amendement, nous allons procéder immédiatement au vote sur les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Je vous rappelle que nos deux rapporteurs ont donné un avis favorable à leur adoption.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », tels qu'ils figurent à l'état B annexé à l'article 24, ainsi qu'à l'adoption de l'article 63 rattaché.

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS

(par ordre chronologique)

- **Union nationale des associations de parents de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI)** – **M. Thierry Nouvel**, directeur général, **M. Jacques Trombert**, président adjoint, et **Mme Séverine Ragon**, responsable du département établissements et services
- **Union nationale des associations familiales (UNAF)** – **Mme Monique Dupuy**, administratrice, présidente du département Cohésion sociale et vulnérabilité, **Mme Agnès Brousse**, responsable du service Évaluation et développement des activités, et **Mme Claire Ménard**, chargée des relations parlementaires
- **Fédération nationale des associations tutélaires (FNAT)** – **M. Patrice Gauthier**, président, et **M. Hadeel Chamson**, chef du service juridique
- **Fédération nationale des mandataires judiciaires indépendants à la protection des majeurs (FNMJI)** – **Mme Anne-Laure Arnaud**, présidente, et **M. David Matile**, vice-président
- **Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)** (*) – **M. Jean-Louis Deroussen**, président du conseil d'administration, **M. Daniel Lenoir**, directeur général, **Mme Barbara Brlayola**, experte prestations, et **Mme Patricia Chantin**, chargée des relations avec le Parlement
- **Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes – Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)** – **M. Jean-Philippe Vinquant**, directeur général, **M. Daniel Anghelou**, chef de bureau Protection des personnes, et **M. Alexandre Picard**, adjoint à la cheffe de bureau Budgets et performance

(*) *Ce représentant d'intérêts a procédé à son inscription sur le registre de l'Assemblée nationale s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

- ¹ () *Rapport d'information n° 1214 au nom de la mission d'information sur les immigrés âgés.*
- ² () *Conseil économique et social, « Réformer les tutelles », avis présenté par Mme Rose Boutaric, 2006.*
- ³ () *Arrêté du 2 janvier 2009 relatif à la formation complémentaire préparant aux certificats nationaux de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et de délégué aux prestations familiales.*
- ⁴ () *Avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme sur le consentement des personnes vulnérables, 16 avril 2015.*
- ⁵ () *Financement par les organismes de sécurité sociale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, rapport établi par Isabelle Rougier et Cécile Waquet, membres de l'Inspection générale des affaires sociales, juillet 2014.*
- ⁶ () *Décret n° 2008-1498 du 22 décembre 2008 fixant les listes de prestations sociales mentionnées aux articles L. 271-8 et L. 361-1 du code de l'action sociale et des familles et à l'article 495-4 du code civil et le plafond de la contribution des bénéficiaires de la mesure d'accompagnement social personnalisé.*
- ⁷ () *Chiffres issus du rapport de l'IGAS précité.*
- ⁸ () *Livre blanc sur la protection juridique des majeurs, CNAPE, FNAT, UNAF et Unapei, septembre 2012.*
- ⁹ () *Cf. compte rendu de la commission élargie :*

http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/cr/