

Réforme du cadre légal des mesures prononcées au bénéfice des personnes vulnérables

Situation actuelle

Les dispositifs en cours résultent de la réforme de la loi de 2007

- Les mesures de protection sont prononcées par le juge des tutelles (article 428 du Code civil).
- L'exécution des mesures est placée sous la surveillance générale de ce magistrat du Procureur de la République (article 416 du Code civil).
- La mise en œuvre des mesures de protection (tutelle et curatelle) est prioritairement confiée aux proches de la personne vulnérable (famille et amis) et à défaut à des mandataires professionnels (individuels ou association) (articles 445 et suivants du Code civil).
- Outre sa mission de surveillance générale, le juge des tutelles intervient dans la mise en œuvre des mesures pour autoriser certains actes personnels (ainsi le mariage d'une personne sous tutelle) ou patrimoniaux (vente de la résidence de la personne dans le cadre de son institutionnalisation).

Il faut rappeler que le juge des tutelles est actuellement le juge d'instance, fonction qui a vocation à être supprimée ainsi que la juridiction qui porte le même nom. La fonction de juge des tutelles est prévue pour être exercée par les magistrats du siège du tribunal de grande instance.

Difficultés

Le juge des tutelles est un juge du siège ; du fait de l'exercice de ses autres fonctions (celles de juge d'instance aujourd'hui et demain, celles de juge d'un tribunal de grande instance) il ne peut consacrer qu'un temps limité au prononcé et à la surveillance des mesures de son cabinet tutelle (selon chaque juridiction, un cabinet comporte en moyenne entre 2000 et 3000 mesures). Le rapatriement de la gestion des mesures au tribunal de grande instance fait craindre un risque de perte de spécialisation et l'intérêt de la fonction de juge des tutelles.

On estime à 800 000 le nombre des personnes vulnérables bénéficiant d'une mesure de protection. Ce nombre a vocation à s'accroître dans les années à venir compte tenu du vieillissement de la population.

Le renouvellement des mesures et le traitement des requêtes génèrent un travail important pour les magistrats et les services du greffe.

Lors du prononcé des mesures, au moment de leur renouvellement ou pendant leur exécution, le juge des tutelles est confronté à des questions qui exigent des réponses issues d'un processus pluridisciplinaire ; par exemple, la question du maintien ou non à domicile d'une personne atteinte d'une pathologie neurodégénérative ou psychiatrique ou encore l'autorisation sollicitée par le mandataire concernant des placements financiers complexes à réaliser.

Le suivi personnalisé et efficient des mesures implique aussi une concertation pluridisciplinaire entre les magistrats, les médecins, les travailleurs sociaux et les acteurs du monde économique.

Aux termes des enquêtes effectuées par les Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), la gestion des mesures par les mandataires professionnels (associations ou mandataires individuels) n'est pas satisfaisante: notamment, le nombre de mesures attribuées à chaque délégué, souvent supérieur à 50, ne permet pas une gestion qualitative de la mesure satisfaisante. De ce fait, le système de protection actuel est perçu souvent de manière très négative dans l'opinion publique.

Solution préconisée

Modèles de référence: à l'instar de la commission et la procédure de surendettement (articles L 711-1 et suivants du Code de la consommation), il est proposé de créer un organisme pluridisciplinaire compétent pour le prononcé et et la mise en œuvre des mesures prononcées au bénéfice des personnes vulnérables. (Commission pluridisciplinaire pour les personnes vulnérables -CPPV-)¹

Le prononcé et la mise en œuvre des mesures de protection au bénéfice des personnes majeures vulnérables sont confiés à un organe pluridisciplinaire (I). Ce dernier est assisté par un secrétariat (II). Les décisions prononcées par cet organe sont contestées devant l'autorité judiciaire (III).

La procédure est dématérialisée. Les acteurs communiquent par un portail qui est utilisé pour la transmission des actes de la procédure.

Les améliorations attendues

1- la mise en place des comités et de leurs secrétariats se substitue aux juges des tutelles et aux personnels de greffe. L'organisation des secrétariats des comités permet un traitement mutualisé d'un nombre important de dossiers ; les secrétariats présentent donc une efficacité renforcée comparativement aux Greffes des tutelles. Les comités sont des organes pluridisciplinaires non exclusivement composés d'agents publics. Le système proposé permet donc une diminution des emplois publics affectés à la mise en œuvre des mesures de protection.

2- Les comités et leurs secrétariats assurent la mise en œuvre des mesures. Ils apportent un soutien aux familles auxquelles les mesures de protection ont été confiées ; ils gèrent les mesures qui ne peuvent être confiées aux familles ou aux proches des personnes vulnérables. La profession de mandataire à la protection des personnes majeures est supprimée. Les Directions départementales de la cohésion sociale sont supprimées. La compétence exclusive des comités et de leurs secrétariats permet de réaliser des économies importantes.

3- Les économies attendues sont renforcées par le fait que les comités et leurs secrétariats sont financés par un partenariat entre personnes publiques et privées. Le financement est schématiquement organisé comme suit :

- financements privés par des organismes économiques et commerciaux désignés après appel d'offre et procédure de vérification de leurs compétences et éthiques, ayant vocation et intérêt à intervenir dans le champ patrimonial de la mesure de protection (établissements bancaires, mutuelles nomment, organismes désignés pour contrôler les comptes de gestion).
- Financement par les personnes protégées et leurs familles, selon des seuils à redéfinir ;
- Financements publics.

1 En 2016, les Commission de surendettement ont traité 200 000 dossiers.

4- La suppression du renouvellement obligatoire des mesures (remplacée par un examen périodique des mesures) et la limitation des actes soumis à l'autorisation du comité réduisent le travail des comités et permettent d'anticiper l'augmentation attendue dans les prochaines années des mesures de protection. La dématérialisation de la procédure renforce l'efficacité du dispositif.

5- Les comptes de gestion sont confiés à des organismes privés, après appel d'offre. Ces organismes concourent au financement du présent dispositif.

6- Le processus pluridisciplinaire permet un renforcement des critères qualitatifs, notamment dans le suivi personnalisé des mesures prononcées. Il démontre, de manière particulièrement lisible, les actions de l'Exécutif à destination des personnes vulnérables.

Schéma de mise en œuvre du présent dispositif (4 phases)

- 1- Mise en place d'un comité interministériel (justice-intérieur, santé) ;
- 2- Phase de consultations et auditions des acteurs intéressés ;
- 3- Rédaction des modifications législatives et réglementaires nécessaires à la mise en place du dispositif ;
- 4- Mise en place de comités locaux expérimentaux ;

Les modes de fonctionnement et les pouvoirs de la Commission pluridisciplinaire pour les personnes vulnérables -CPPV-

I: L'organe collégial

1: Composition

Dans le ressort de chaque Tribunal de Grande Instance, est instauré un comité interdisciplinaire composé de;

- un magistrat du siège du premier grade, président du comité (la fonction de juge des tutelles est supprimée) désigné par le Président du Tribunal de Grande Instance;
- un représentant du Préfet du département;
- un représentant du Procureur de la République ;
- un représentant du Conseil Général;
- un représentant de l'ARS;
- un avocat désigné par le Bâtonnier;
- un notaire désigné par son Ordre ;
- deux mandataires professionnels, l'un représentant les associations, le second représentant les individuels, désignés par le Préfet du département;
- deux mandataires familiaux;
- un médecin figurant sur la liste dressée par le Procureur de la République, désigné par l'Ordre des Médecins;

2: Principes de fonctionnement

Le comité, présidé par le magistrat du siège, se réunit au moins plusieurs fois par mois. Le comité comporte des formations restreintes et une formation plénière.

La formation plénière prononce les décisions de mise sous protection, les aggravations, allègements et mainlevée de mesures.

Le renouvellement des mesures est remplacé par un contrôle périodique (par exemple 1 fois tous les trois ans) du fonctionnement de la mesure par la formation plénière.

La formation connaît tout dysfonctionnement ou incident sérieux dans la mise en œuvre des mesures.

La formation plénière du comité examine les propositions des organismes économiques et commerciaux partenaires qui ont été retenus dans le cadre du financement du présent dispositif. Il retient celles qui apparaissent économiquement les plus conformes aux intérêts des personnes vulnérables (convention de compte bancaire, contrat obsèque par exemple). Ces produits sont proposés aux mandataires familiaux dans le cadre de l'assistance proposée par le Comité. Ils sont utilisés dans le cadre de la mise en œuvre des mesures non familiales, à condition que la personne protégée ne s'y oppose pas. L'utilisation de ces produits n'est jamais une obligation.

Les formations restreintes procèdent notamment aux auditions des personnes vulnérables et de leurs familles ; elles réalisent les transports à domicile lorsqu'ils sont nécessaires. Elles gèrent les mesures de protection qui ne peuvent pas être confiées aux familles ou proches de la personne vulnérable.

Il est prévu une révision, dans un sens limitatif, des actes nécessitant une autorisation du comité. les formations restreintes connaissent des demandes relatives au patrimoine de la personne vulnérable; celles relatives à la personne sont soumises à la formation plénière.

A tout moment, les formations restreintes peuvent solliciter le renvoi devant la formation plénière.

Outre le suivi individualisé des mesures, le comité (formation plénière et formations restreintes) a pour mission d'alerter les autorités publiques locales compétentes concernant des problématiques locales particulières, de proposer la mise en œuvre d'actions locales de nature à favoriser le développement du partenariat interdisciplinaire et de rédiger un rapport annuel d'activité.

3: Création d'un comité national de la vulnérabilité

Il est composé de:

- d'un magistrat nommé par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice;
- un Directeur de greffe nommé par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice;
- un représentant du Ministre de l'Intérieur, désignés par ce dernier;
- un représentant du Ministre des Affaires sociales et de la Santé désignés par ce dernier;
- un médecin, désignés par le Conseil de l'Ordre des médecins.
- un avocat désigné par le Conseil National des Barreaux ;
- deux représentants des mandataires professionnels et deux représentants des mandataires familiaux;
- un représentant du Défenseur des Droits;

Le comité national a notamment pour mission de:

- conclure avec les partenaires économiques et financiers les conditions de leur participation au présent dispositif;
- rédiger un rapport annuel faisant la synthèse des actions menées par les comités locaux;
- proposer des partenariats nationaux avec des acteurs privés;
- alerter les pouvoirs publics sur des problématiques particulières;
- proposer des améliorations aux dispositifs de protection existants;

II: Les secrétariats des comités locaux

Les secrétariats travaillent de manière permanente.

Sous l'autorité du président du comité, ils sont composés d'anciens mandataires judiciaires, des agents des ministères et des administrations déconcentrées intervenant dans le dispositif.

Les secrétariats instruisent les courriers, requêtes et dossiers présentés aux comités.

Ils assistent les formations restreintes du comité dans la mise en œuvre des mesures. Ils exercent la mission d'assistance pour les tuteurs familiaux.

III : La mise en œuvre des mesures de protection

Le comité assure directement la mise en œuvre des mesures de protection qu'il prononce. Cette mise en œuvre revêt deux formes. Lorsque le comité confie la mesure de protection à la famille, il propose une assistance (I). Lorsque la mesure ne peut pas être confiée à la famille, le comité et le secrétariat gèrent la mesure (II).

A: l'assistance aux familles

Dans le cadre des mesures d'habilitation judiciaire, tutelles et curatelles, le secrétariat de la Commission propose des permanences régulières aux mandataires familiaux. Le secrétariat informe le comité des situations qui révèlent une atteinte aux intérêts de la personne vulnérable. Par demande motivée, les mandataires familiaux peuvent solliciter un entretien auprès d'une section du comité.

Les organismes économiques et commerciaux partenaires proposent leurs services, adaptés à la protection patrimoniale de la personne vulnérable, aux mandataires familiaux.

B: la gestion des mesures

Des formations restreintes du comité sont créées pour la mise en œuvre des mesures de protection prononcées par la formation plénière. Les formations restreintes sont assistées par les secrétariats.

La protection patrimoniale est assurée par les secrétariats qui gèrent, avec l'assistance des organismes économiques et commerciaux partenaires, les ressources et les charges et notamment les comptes bancaires et placements effectués au bénéfice des personnes vulnérables.

Un référent, membre de la formation restreinte du comité, est désigné par ce dernier, dans le cadre de la protection à la personne. Ce référent connaît des difficultés qui surviennent dans l'exécution de la mesure. La protection personnelle est assurée par :

- un avocat (rémunéré selon forfait par la personne vulnérable ou via l'aide juridictionnelle lorsque les revenus de la personne sont inférieurs au plafond fixé par l'aide juridictionnelle) ;
- les travailleurs sociaux ;
- des personnes bénévoles recrutées à cet effet ;

IV: Le recours des décisions prononcées par les comités

Les comités locaux prononcent des décisions:

- pour prononcer une mesure de protection, son aggravation, son allègement ou sa mainlevée ;
- en réponse aux requêtes (à effet patrimonial ou personnel) présentées par mandataires familiaux ou dans le cadre de la mise en œuvre directe de la mesure de protection;

Ces décisions sont susceptibles de recours devant la Cour d'appel territorialement compétente.

Paris le 21 mars 2018

Sylvain Bottineau, magistrat, juge des tutelles