

RÉFORMER LES TUTELLES

PROJET D'AVIS

présenté au nom

de la Section des Affaires sociales

par

Mme Rose BOUTARIC, rapporteure

Le 25 octobre 2005, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des affaires sociales la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Réformer les tutelles* ».

La section des affaires sociales a désigné Mme Rose Boutaric comme rapporteure.

*

* *

INTRODUCTION

Notre dispositif de protection des majeurs repose, pour l'essentiel, sur deux piliers législatifs. La loi du 3 janvier 1968, inscrite dans le Code civil, définit et organise les mesures civiles de sauvegarde de justice, de curatelle et de tutelle. La tutelle aux prestations sociales pour les adultes, instituée par la loi du 18 octobre 1966, relève du Code de la sécurité sociale.

Près de quarante ans après l'adoption de ces deux lois, force est de constater que notre système de protection des majeurs vulnérables est devenu, pour une large part, inadapté.

Au fil du temps, la population visée par les mesures de protection s'est profondément modifiée. L'allongement de la durée de vie, la précarité et l'exclusion pèsent de plus en plus sur le dispositif de protection. L'évolution de la prise en charge de la maladie psychiatrique a eu pour conséquence des mises sous protection de personnes qui jusque-là n'en nécessitaient pas. Or, la vulnérabilité n'est pas nécessairement synonyme d'incapacité. La fragilité, la précarité, l'exclusion appellent plus une aide ou un accompagnement social, qu'une protection juridique.

De nombreux rapports ont dénoncé les dysfonctionnements et les dérives de notre système de protection des majeurs vulnérables. En effet, la France compte aujourd'hui plus de 700 000 mesures de protection pour seulement 80 juges des tutelles en équivalent temps plein. Les gérants de tutelle n'ont ni statut ni rémunération clairement définis, les tribunaux sont débordés, les psychiatres et les gérontologues chargés d'évaluer l'état mental de la personne sont en nombre insuffisant et les magistrats ne sont pas en mesure de contrôler efficacement la gestion des comptes. Surtout, les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité, posés par la loi du 3 janvier 1968, ne sont plus aujourd'hui strictement respectés.

Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, de voir prospérer les cas de maltraitance et les abus tutelaires, régulièrement dénoncés par les familles et les associations. Au-delà des défaillances individuelles, cette situation inacceptable est le résultat des lacunes de notre système de protection qu'il convient de réformer.

La protection des personnes constitue l'un des éléments structurants de notre société, au même titre que le droit de la famille. Elle doit s'adapter aux évolutions de la société pour aider les personnes les plus fragiles à faire face aux aléas de la vie, dans le respect de leur dignité et de leur autonomie de vie.

Préparé de longue date, concerté avec les professionnels, le projet de réforme en cours de recueil, s'agissant de ses principales dispositions, un large consensus comme a pu le constater la section des Affaires sociales lors des nombreuses auditions qu'elle a organisées. Très attendue, cette réforme devrait maintenant trouver une consécration législative et réglementaire aussi rapidement que possible.

I - LE CONSTAT : LE DISPOSITIF JURIDIQUE DE PROTECTION DES MAJEURS VULNÉRABLES EST AUJOURD'HUI INADAPTÉ

En dépit de la pertinence des principes fondateurs de la loi de 1968, le dispositif de protection des majeurs vulnérables est aujourd'hui doublement inadapté. D'une part, le cadre juridique manque de cohérence et se trouve de plus en décalage par rapport à celui des autres pays européens. D'autre part, ce dispositif est insuffisamment régulé et contrôlé.

Il est à noter que les textes, législatifs et réglementaires, qui prévoient les diverses mesures de protection des majeurs n'ont pas tous été étendus dans les différentes collectivités d'Outre-mer.

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.

A - LE DISPOSITIF ACTUEL

1. Les différents régimes de protection

Trois régimes de protection sont prévus par la loi du 3 janvier 1968 : la sauvegarde de justice, la curatelle et la tutelle. La mise sous tutelle ou curatelle est décidée en fonction du degré d'altération des facultés mentales ou corporelles du majeur et de l'ampleur de la protection dont il a besoin. Elles obéissent à un certain nombre de principes communs. L'éventail des mesures de protection assure ainsi une certaine souplesse dans leur mise en oeuvre.

↳ **La sauvegarde de justice** (art. 491 à 491-6 du Code civil) est une mesure provisoire destinée à prendre en urgence des mesures de sûreté indispensables. Elle permet au majeur de conserver ses droits, le juge des tutelles pouvant nommer un mandataire spécial.

↳ **La curatelle** (art. 488 et 508 à 515 du Code civil) permet d'assister le majeur dans la vie civile. Elle est ouverte lorsque le majeur est atteint d'altérations mentales ou corporelles, sans être hors d'état d'agir par lui-même. L'incapacité est limitée à certains actes de la vie civile, variables selon les cas (curatelle renforcée, curatelle aménagée). La curatelle peut être décidée en cas de prodigalité, d'intempérance ou d'oisiveté, lorsque le majeur s'expose à tomber dans le besoin ou à compromettre l'exécution de ses obligations familiales.

↳ **La tutelle** (art. 488 et 492 à 507 du Code civil) entraîne l'incapacité juridique la plus étendue. Elle est ouverte lorsque, atteint d'une altération de ses facultés mentales ou corporelles, le majeur a besoin d'être représenté d'une manière continue dans les actes de la vie civile (articles 488 et 492). Il s'agit de la mesure s'accompagnant des incapacités les plus étendues, et en particulier de la perte du droit de vote. Conformément aux dispositions de l'article 501 du Code civil, le juge peut cependant, sur avis du médecin traitant, organiser une

tutelle « allégée », ce qui confère au majeur une autonomie réduite à certains actes juridiques précisément énumérés.

Saisi par le curateur, le juge peut diligenter une procédure tendant à la transformation d'une curatelle en tutelle. Saisi par le majeur lui-même, il peut également transformer une tutelle en curatelle. Le juge saisi d'une demande de mainlevée d'une mesure de protection doit l'instruire en observant les formalités prescrites pour parvenir à son ouverture. Si la loi du 3 janvier 1968 a souvent, et à juste titre, été vantée pour la souplesse des mesures de protection, elle ne prévoit cependant pas de clause de réexamen systématique des mesures.

↳ **La Tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA)**

La loi n° 66-774 du 18 octobre 1966, inscrite dans le Code de la sécurité sociale, organise la tutelle aux prestations sociales adultes. Les bénéficiaires de la TPSA présentent un profil socio-économique particulier qui les distingue des bénéficiaires de la tutelle civile.

Cette mesure sociale consistant en « *une action éducative en vue de la réadaptation à une vie normale* » se caractérise par plusieurs traits :

- elle n'engendre pas d'incapacité ;
- elle est entièrement gratuite pour le bénéficiaire, la charge des frais de tutelle incombant à l'organisme débiteur de l'allocation ou de l'avantage vieillesse dû au bénéficiaire qui fait l'objet de la mesure. Le coût de ce dispositif pour les finances sociales n'est pas connu ;
- son montant est nettement plus élevé que celui de la tutelle ou curatelle d'État. Les tuteurs peuvent y faire figurer leurs frais de fonctionnement, notamment des frais de secrétariat, d'assurance et de déplacement. Cette prestation est versée à une personne physique ou morale dite tuteur aux prestations sociales déterminée par le juge des tutelles ;
- d'une très grande souplesse, elle est, en principe, temporaire.

2. Les modes de représentation de la personne

Deux grands systèmes de tutelle existent : la tutelle familiale, qui fait reposer la charge de la tutelle sur la famille, fréquemment revendiquée dans le cas des jeunes majeurs handicapés mentaux, et la tutelle publique, qualifiée aussi d'administrative, laquelle peut revêtir deux formes : la tutelle en gérance et la tutelle d'État.

2.1. Les tutelles familiales

Elles répondent au principe de primauté de la famille.

Son premier mode d'exercice est la tutelle complète avec constitution d'un conseil de famille et la désignation d'un tuteur et d'un subrogé tuteur. Ce mode de désignation est aujourd'hui rarissime hors les cas de patrimoine très important. En effet, il suppose qu'au moins cinq personnes se réunissent périodiquement pour prendre ensemble les décisions les plus graves.

S'il existe un parent ou un allié apte à gérer les biens, le juge peut le désigner en qualité d'administrateur légal. L'époux est tuteur, ou curateur, de son conjoint à moins que la communauté de vie n'ait cessé entre eux ou que le juge n'estime qu'une autre cause interdit de lui confier cette mesure. Dans certaines collectivités d'Outre-mer, les dispositifs institutionnels incomplets obligent à solliciter les familles, posant ainsi de grandes difficultés dans le cas de milieu familial défaillant.

2.2. Les tutelles publiques

- Les tutelles en gérance

Ce mode de représentation doit rester subsidiaire à la tutelle familiale. C'est pourquoi le juge est toujours tenu de motiver sa décision d'écarter une gestion familiale.

La gérance par préposé est généralement le fait d'établissements d'une taille importante avec un service dédié. Le préposé de l'établissement de traitement, nommé par le directeur, doit être « *le plus qualifié* » pour cette mission. En effet, son intervention engagera la responsabilité de l'établissement.

Lorsqu'il n'y a pas de service organisé, le juge a tendance à désigner un administrateur spécial.

Il peut s'agir soit :

- d'une personne qualifiée figurant sur une liste établie par le procureur de la République (anciens magistrats, notaires, anciens officiers, fonctionnaires, agents des collectivités territoriales et plus généralement toute personne qualifiée) ;
- d'une association reconnue d'utilité publique, ou d'une association déclarée ou d'une fondation à vocation sociale, figurant sur la liste établie par le procureur de la République ;
- d'une personne physique ou morale agréée en qualité de tuteur aux prestations sociales.

Désignés en principe pour la gestion des patrimoines modestes, les gérants de tutelle voient leurs pouvoirs d'action également limités. Ainsi, ils ne peuvent, sans autorisation, que percevoir les revenus et les appliquer à l'entretien et au traitement de la personne protégée. L'excédent doit être déposé chez un dépositaire agréé.

- Les tutelles d'État

En cas de vacance de la tutelle (absence de la famille ou lorsque « *l'âge, la maladie, l'éloignement, des occupations professionnelles ou familiales exceptionnellement absorbantes ou une tutelle antérieure rendraient particulièrement lourde* » la prise en charge de la mesure de protection), le juge la défère à l'État (article 433 du Code civil). En pratique, la tutelle d'État se rencontre lorsque aucune personne, dans l'entourage familial du majeur, n'est en mesure d'exercer la charge tutélaire. Elle a un caractère subsidiaire. L'État intervient si personne d'autre ne peut intervenir.

La mesure est alors confiée soit :

- au préfet qui la délègue alors au directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ;
- à un notaire comme tuteur aux biens après avis du président de la chambre départementale. S'il l'accepte, le notaire peut également gérer la tutelle à la personne ;
- à toute personne, « *déléguée à la tutelle* », choisie sur une liste établie, distinctement pour la tutelle à la personne et la tutelle aux biens, par le procureur de la République, pour chaque ressort du juge des tutelles. Outre des magistrats, des notaires honoraires, et d'anciens fonctionnaires, figurent sur cette liste un certain nombre d'associations tutélaires spécialisées.

3. Les modes de financement

3.1. Les mesures d'État

Tutelle et curatelle d'Etat sont financées par un prélèvement sur les ressources de toute nature de la personne protégée sauf si ses ressources sont inférieures au montant annuel du minimum vieillesse.

Le pourcentage prélevé (3, 7 ou 14%) est fonction du niveau de ressources. Les taux de participation des majeurs sont progressifs et applicables sur trois tranches de revenus au-dessous d'un niveau fixé au montant brut du SMIC majoré de 75 %.

Si les ressources sont supérieures à ce seuil, l'État n'assure aucun financement. Toutefois, le juge des tutelles peut autoriser des prélèvements supplémentaires, par exemple si l'importance des biens à gérer le justifie.

Lorsque la personne protégée est en établissement, le prélèvement ainsi déterminé est divisé par 2,5. La rémunération du tuteur est également divisée par 2,5.

L'État verse directement aux personnes physiques ou morales auxquelles la tutelle a été confiée une rémunération sur laquelle s'impute, le cas échéant, le montant du prélèvement opéré sur les ressources de la personne protégée. Les mêmes dispositions s'appliquent aux curatelles. La rémunération maximale allouée par l'État est fixée chaque année par arrêté interministériel.

3.2. La tutelle aux prestations sociales (TPSA)

Aucun prélèvement sur les ressources de la personne concernée ou celles de sa famille n'est effectué. Les frais de la TPSA sont à la charge des organismes débiteurs des prestations placées sous tutelle (Caisse d'allocations familiales, Mutualité sociale agricole, Conseils généraux et État ...).

Les prix plafonds dans la limite desquels seront remboursés les frais sont fixés par le préfet après examen des budgets par la commission départementale des tutelles aux prestations sociales.

3.3. Les gérances de tutelle privées

La gérance de tutelle est intégralement financée par un prélèvement sur les ressources de la personne protégée.

Pour les actes de gestion des revenus, les taux de prélèvements, prévus par l'arrêté du 14 février 1983, sont de 3 % pour la tranche des revenus annuels inférieurs à 2 287 €, puis 2 % de 2 287 € à 6 860 € et 1 % au-dessus de 6 860 €.

Pour les autres actes confiés au tuteur, le juge des tutelles peut allouer à titre exceptionnel une rémunération supplémentaire fixée au cas par cas et plafonnée (par exemple, 1 % du produit des ventes d'immeubles).

Environ 25 % des prélèvements sont issus de l'application des taux 3 %, 2 % et 1 % prévus par la réglementation. Les 75 % restant sont prélevés sur la base de forfaits réglementaires fixés par le juge des tutelles. Les prélèvements sont donc variables selon les lieux et les juges. Les forfaits ont en principe pour but de financer des frais de mission tels que les frais de transport.

3.4. Les gérances de tutelle hospitalières

Le financement des services de gérance de tutelle hospitalière est aujourd'hui assuré par des prélèvements sur les ressources des majeurs protégés et, dans certains cas, pour les services qui gèrent des mesures d'État, par un financement étatique.

Depuis 1988, lorsque le majeur protégé est accueilli de manière permanente dans un établissement social ou médico-social ou dans un établissement hospitalier, le taux mensuel de prélèvement est divisé par 2,5.

De fait, une part importante des financements est couverte par les budgets hospitaliers dans des proportions variables mais estimées en moyenne autour de 67,3 % du coût total.

4. Les étapes de la procédure

4.1. L'initiative de la mesure de protection

L'ouverture d'une mesure de protection nécessite le dépôt d'une requête auprès du juge des tutelles.

La personne elle-même peut effectuer cette démarche.

Le conjoint se voit reconnaître la même possibilité, sauf disparition de la communauté de vie. Dans la même logique, les parents proches bénéficient d'une prérogative identique. Enfin, le ministère public a également la capacité d'agir.

La possibilité pour le juge des tutelles de se saisir lui-même est plus contestée. Dans les faits, le recours à la saisine d'office, « *qui constitue pour le juge une simple faculté relevant de son pouvoir discrétionnaire* » (Cass.Civ.1^{ère}, 23 juin 1987), est devenu une pratique très répandue, répondant aux situations d'urgence.

La loi permet également aux autres parents, aux alliés, aux amis, parfois plus proches dans la vie de tous les jours, de donner au juge un avis sur la cause qui justifierait l'ouverture d'une tutelle. Il en est de même du médecin traitant et du directeur de l'établissement où peut résider la personne en question.

4.2. Le constat médical

Il n'est pourvu aux intérêts de la personne par un régime de protection qu'en cas d'altération des facultés mentales. L'article 490 du Code civil énonce trois causes : la maladie, l'infirmité et l'affaiblissement dû à l'âge.

La gravité de l'état doit être constatée dans un certificat médical circonstancié, faisant l'analyse de la situation personnelle de l'individu et établi préalablement à la mise en œuvre de la mesure de protection. Le Conseil économique et social note que certains certificats ne seraient que la reproduction d'une formule stéréotypée sans adéquation avec la situation de la personne.

Le médecin doit être un médecin spécialiste choisi sur une liste établie par le procureur de la République. En l'absence de certificat, la requête ne serait pas recevable. Lorsque la personne refuse de se laisser examiner par un médecin spécialiste, il est néanmoins permis au juge des tutelles d'ouvrir une mesure de protection après avoir relevé l'impossibilité de constater médicalement l'altération des facultés.

La loi oblige également la famille à fournir elle-même le certificat du médecin spécialiste. Toutefois en l'absence de texte fixant la rémunération des médecins spécialistes, le coût d'une expertise peut se révéler parfois très élevé (généralement d'environ 250 euros).

4.3. L'intervention du juge des tutelles

C'est au juge des tutelles qu'il appartient de décider de l'incapacité d'une personne majeure.

La décision doit être fondée sur le respect de la personne et de ses droits fondamentaux dans le processus judiciaire. De ce fait, elle doit être motivée. Dans cette optique, la loi prévoit la faculté pour le procureur de la République et le juge des tutelles de visiter ou de faire visiter les majeurs protégés par la loi.

La personne doit être entendue en chambre du conseil sauf pour des raisons de santé. Une enquête a révélé que l'audition du majeur est loin d'être systématiquement pratiquée. Il s'agit d'une décision contentieuse, qui fera l'objet d'une notification à la personne protégée et à celui de ses parents proches que le juge estimera le plus qualifié pour recevoir la notification. Il peut cependant se dispenser de notifier le jugement à la personne concernée si son état de santé le justifie.

La décision qui refuse l'ouverture de la mesure est susceptible de recours par le seul requérant devant le Tribunal de grande instance (TGI). Il s'agit ici de restreindre les voies de recours contre une mesure favorable à la liberté de la personne concernée. À l'inverse, l'article 493 al. 3 du Code civil élargit et facilite les recours contre les décisions prononçant une incapacité. Toutes les personnes

ayant qualité pour demander l'ouverture d'une mesure de protection sont fondées à élever un recours contre la décision qui l'institue.

Le juge peut mettre fin à la mesure par une mainlevée de celle-ci. La procédure doit alors respecter le parallélisme des formes à savoir un certificat médical constatant que la cause d'ouverture de la protection a disparu.

B - UN DISPOSITIF AUJOURD'HUI INADAPTÉ

La croissance du nombre des personnes placées sous tutelle s'explique en grande partie par l'allongement de l'espérance de vie et le vieillissement corrélatif de la population. Au-delà de ce phénomène démographique, les mesures de tutelle et de curatelle ont été utilisées comme une facilité permettant de traiter les situations des personnes confrontées à de graves difficultés d'existence résultant d'épisodes dépressifs ou de simple accident de la vie : perte d'emploi, perte de logement, séparation familiale, surendettement, détresse sociale notamment.

1. Un droit contourné

1.1. Les principes fondateurs sont battus en brèche

Tout en conservant leur pertinence et leur originalité, force est de constater que les trois grands principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité fondateurs de la loi de 1968 ne sont plus strictement respectés.

- Le principe de nécessité

Le juge doit constater que l'altération des facultés mentales ou corporelles rend nécessaire soit la représentation continue du majeur qui ne peut exprimer sa volonté (tutelle), soit son assistance s'il a besoin d'être simplement conseillé et contrôlé dans les actes de la vie civile (curatelle). Si le critère légal de l'altération des facultés mentales ou corporelles de la personne demeure le fondement premier de l'ouverture des régimes de protection, d'autres considérations entrent également en jeu dans la décision des juges. Elles tiennent essentiellement à la situation sociale de l'intéressé, d'où l'utilisation parfois abusive de mesures civiles de protection palliant de fait les insuffisances du dispositif d'action sociale.

- Le principe de subsidiarité

Cette mesure de protection doit également être subsidiaire à toute autre décision qui pourrait être prise dans l'intérêt du majeur et qui ne conduirait pas à le priver de l'exercice de ses droits. Par ailleurs, la mesure de protection doit être confiée, en priorité, à un membre de la famille des intéressés. Toutefois, ce principe ne s'applique plus aussi strictement. Les tutelles confiées à des tiers sont en nette augmentation depuis quelques années, et tendent à supplanter les tutelles familiales. Les motifs invoqués par les juges pour écarter la famille et faire appel à des tiers sont divers, soit que la famille existe mais elle est introuvable, soit que le fonctionnement de la cellule familiale est insatisfaisant pour diverses raisons

(conflit familial, nocivité présumée de l'environnement familial ; refus d'exercice de la mesure par la famille...).

- Le principe de proportionnalité

La mesure de protection envisagée doit traduire une réponse juridique souple et appropriée aux différents degrés d'incapacité et à la variété des situations. Elle doit permettre une préservation maximale de la capacité. Ce principe de proportionnalité est aussi mis à mal. Le Conseil économique et social constate, de manière générale, que l'expression de la volonté des personnes majeures et la révision effective des mesures sont très insuffisamment mises en œuvre.

1.2. Les procédures sont détournées

a) La pratique du doublement des mesures

Si le cumul entre tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA) et régime civil d'incapacité est juridiquement possible, le cumul des financements est interdit. Le Conseil économique et social note parfois un doublement de ces deux mesures. Elles sont prononcées par les juges pour les financer à un taux plus élevé de manière à compenser le manque d'harmonisation et les faibles taux de rémunération.

De fait, cette pratique revient à faire financer les mesures de protection de la loi de 1968 par les Caisses d'allocations familiales, ce qui constitue un transfert de charges. Ainsi, le nombre des demandes d'ouverture de TPSA a été multiplié par trois entre 1988 (3 711 mesures) et 2003 (11 369 mesures).

b) Un droit concurrencé par d'autres sources de droit

Si pendant longtemps, seul le patrimoine a fait l'objet d'une réelle protection en droit français, le juge a peu à peu élaboré une jurisprudence autour des droits de la personne.

Par ailleurs, de nombreux textes traitent des droits de la personne, sans compter les diverses chartes existantes, par exemple, la charte du malade hospitalisé en 1995.

Il est possible de recenser quatre droits essentiels qui constituent l'ébauche d'un statut civil de la personne protégée :

➤ Le droit à son cadre de vie : choix de son domicile et préservation du logement et des meubles qui le garnissent par exemple.

➤ Le droit à la dignité et à une vie privée : droit de visite, de téléphoner, de correspondre, et d'entretenir des relations strictement privées, qui ne nuisent ni à sa personne, ni à sa santé.

➤ Le droit à l'intégrité physique et morale : le patient bénéficie d'un droit à l'information et celui de prendre les décisions concernant sa santé, sauf urgence. La personne incapable de manifester sa volonté doit avoir les mêmes égards, ses droits bénéficiant alors à l'entourage ou aux proches, ou mieux à une personne de confiance qui aurait pu être désignée au préalable.

➤ Le droit à compensation : l'article 11 de la loi du 11 février 2005 portant sur le handicap institue un droit à compensation en faveur de la personne handicapée.

2. Un dispositif insuffisamment régulé et contrôlé

Si le Conseil économique et social constate une augmentation continue du nombre des personnes placées sous protection juridique s'expliquant, dans une large mesure, par une tendance démographique lourde, à savoir l'allongement de la durée de vie, il s'inquiète de l'absence de mécanismes efficaces de régulation des flux de demandes de mise sous protection mais également de l'insuffisance de statistiques recensant de façon exhaustive la population des majeurs protégés.

2.1. Un dispositif insuffisamment régulé

a) L'augmentation du nombre des mesures

Sans compter les tutelles aux prestations sociales adultes, plus de 700 000 personnes, soit plus de 1 % de la population française, se trouvent actuellement sous un régime de protection juridique (tutelle, curatelle, sauvegarde de justice).

Le taux de croissance de ces mesures est d'environ 8 % par an. Le Conseil économique et social s'alarme des prévisions qui porteraient le nombre des personnes protégées à 800 000 en 2010 et pourraient même avoisiner un million de personnes.

b) Des garanties procédurales insuffisantes

↳ Les insuffisances du dispositif actuel en matière d'évaluation

Actuellement, le juge a le droit de requérir toutes mesures d'information qu'il jugera utiles étendant ainsi ses investigations dans l'environnement de la personne considérée. Toutefois, les pratiques en matière d'enquête sont variables et ne semblent qu'insuffisamment ordonnées.

↳ Le juge est souvent bien seul face aux milliers de dossiers qu'il doit normalement surveiller, aidé dans sa mission par le secrétariat-greffe du Tribunal d'instance.

Il existe 80 juges des tutelles en « *équivalent temps plein* » pour plus de 700 000 personnes placées sous un régime de protection juridique. Outre la protection juridique des majeurs, la majorité des juges des tutelles assure l'intégralité ou une large part des autres activités relevant de la compétence d'un Tribunal d'instance. À titre d'exemple, la part d'activité du juge des tutelles au sein d'un Tribunal d'instance a plus que doublé en 10 ans.

↳ La place de l'avocat

La protection des majeurs reste un des seuls domaines d'intervention judiciaire dans lequel la présence de l'avocat n'est ni assurée, ni même évoquée. Les textes en effet ne prévoient pas l'assistance d'un avocat. Bien entendu, la présence d'un avocat est toujours possible, mais vu le silence des textes, elle présente à l'heure actuelle un certain nombre de difficultés.

c) Un mode de financement de plus en plus coûteux et inégalitaire

↳ Un mode de financement inflationniste malgré la participation financière des majeurs protégés

Le coût total du dispositif de protection est estimé à 517 M€ et ne cesse de croître depuis 1992, sans véritable maîtrise des flux. S'agissant des seules mesures de tutelles et curatelles d'État, au 31 décembre 2004, leur nombre s'élevait à 178 747, soit une augmentation de 8,5 % par rapport à 2003. Ce nombre est estimé pour 2006 à 209 200.

Ainsi, la protection juridique des majeurs coûte de plus en plus cher à la collectivité, et notamment à l'État, sans réelle amélioration de la qualité du service rendu. En effet, le mode de financement des mesures déferées à l'État, c'est-à-dire le prix du « *mois-mesure* » des tutelles et curatelles d'État, sorte de « *forfait-plafond* » fixé au niveau national, est inadapté. Il a, de plus, un caractère inflationniste puisqu'il conduit à allouer des ressources en fonction du seul volume de mesures gérées et non de l'activité réelle du service. En effet, il ne prend en compte ni la nature de la mesure, ni sa durée, ni le public concerné.

Pour autant, l'augmentation du nombre de mesures n'a pas été suivie d'un accroissement corrélatif des crédits ouverts au budget de l'État. Ainsi pour 2005, les crédits alloués, soit 170 M€, ne permettront pas de financer l'intégralité des besoins, et ceux-ci ne devraient être couverts, pour les départements en dehors du champ de l'expérimentation, qu'à hauteur de 60 % environ.

Mais la protection n'est pas seulement un processus dépensier. En effet, les associations permettent aux majeurs protégés de faire face à leurs obligations économiques (paiement des impôts et remboursement des dettes par exemple) et reconstruisent une citoyenneté économique.

↳ Un financement inégalitaire

D'une manière générale, le système de financement actuel est caractérisé par un assemblage disparate de dispositions plus ou moins avantageuses selon les situations et le type de mesures introduisant des inégalités préjudiciables à l'ensemble des acteurs.

Par exemple, la mesure de tutelle aux prestations sociales ne coûte rien à son bénéficiaire, alors que le majeur protégé qui fait l'objet d'une tutelle en gérance ou d'une tutelle d'État contribue au financement de la mesure par des prélèvements dont le montant lui-même dépend de la mesure. Il en résulte des risques de dérive du nombre de mesures de tutelle aux prestations sociales, et donc de charges indues imputées à la Sécurité sociale.

Sur ce point, les associations font également valoir une insuffisance de financement, résultat de la faiblesse du tarif « *mois-mesure* », aggravée principalement par la part croissante des mesures de tutelles et curatelles d'État et par la mise en place de la réduction du temps de travail.

Pour sa part, la Cour de cassation a considéré qu'une structure tutélaire peut refuser de prendre en charge une mesure confiée par un juge, faute de pouvoir faire face aux frais de cette mesure de protection.

Dès 2004, une réforme du financement du dispositif a été engagée en introduisant dans 27 départements la dotation globale de fonctionnement versée aux services tutélaires, remplaçant le financement sous forme de « *mois-mesure* ». Un rapport d'évaluation est en cours de transmission.

2.2. Un dispositif insuffisamment contrôlé

La protection des majeurs contre eux-mêmes et contre les abus dont ils pourraient être victimes est la finalité essentielle des mesures de tutelle. C'est en effet dans le but de sécuriser la gestion de leur patrimoine et de leurs revenus qu'un tiers est appelé à se substituer à eux. La contrepartie logique de cette privation de liberté est que le tiers soit lui-même contrôlé, afin de vérifier que le mandat dont il est investi n'est pas détourné de son objet.

a) La faiblesse des contrôles

↳ Le contrôle judiciaire des services des tutelles

La loi du 8 février 1995 a transféré le contrôle et le visa des comptes de gestion (annuel et définitif à la fin de la mission) du juge des tutelles au greffier en chef du Tribunal d'instance, tout en laissant au juge la possibilité de l'exercer lui-même. L'exercice de ce contrôle est susceptible d'engager la responsabilité de l'État pour faute simple. Compte tenu de la faiblesse des moyens, le contrôle se limite parfois au simple enregistrement des dossiers et ce, d'autant plus que les outils de gestion des dossiers seraient rudimentaires.

De plus, l'inventaire du patrimoine à l'ouverture de la mesure n'est pas réalisé systématiquement. C'est pourtant à ce stade que le patrimoine mobilier est le plus exposé, car cette formalité indispensable permet d'avoir une vision complète du patrimoine et de suivre son évolution. Elle rend pleinement efficace la mission de contrôle dévolue au juge des tutelles.

↳ Le contrôle administratif des services des tutelles

Le contrôle administratif s'exerce sur la base des documents transmis par le service contrôlé (c'est le contrôle sur pièces) ou lors d'une inspection sur place. Ce contrôle exercé par les DDASS concerne près de 360 services des tutelles, gérés essentiellement par des associations, qui prennent en charge près de 230 000 majeurs sous tutelle d'État, curatelle d'État ou tutelle aux prestations sociales.

L'étendue du contrôle varie en fonction de la nature des mesures de protection. Ainsi, les services n'exerçant que des mesures de gérance de tutelle échappent au contrôle administratif et relèvent du seul contrôle judiciaire. En revanche, les services exerçant des mesures de tutelle aux prestations sociales et de tutelle et curatelle d'État sont soumis au contrôle administratif de l'État.

Par ailleurs, les services tutélaires ne sont pas soumis aux obligations de la loi de rénovation de l'action sociale et médico-sociale du 2 janvier 2002.

↳ Des contrôles limités par la faiblesse des moyens juridiques et humains

Les conventions avec les structures tutélaires permettraient en principe aux DDASS d'effectuer le contrôle et le suivi des associations de manière satisfaisante, notamment d'en vérifier les comptes dans le détail. En pratique, les associations adressent chaque année à la DDASS les comptes de l'année écoulée et le budget prévisionnel de l'année suivante. Selon les associations, ces documents sont plus ou moins complets, rendant le contrôle sur pièces au final très limité. De plus, les juges des tutelles ont peu de relations avec les DDASS.

b) Des exigences insuffisantes en termes de formation et de qualification

↳ Une formation insuffisante

Le dispositif de formation des délégués à la tutelle présente des insuffisances dans la mesure où il n'existe pas de cadre harmonisé ni obligatoire. La protection juridique ne se limite plus aujourd'hui à la surveillance des biens mais concerne également la personne du majeur. Les conditions de formation doivent donc être revues et adaptées, d'autant que les modalités en vigueur aujourd'hui n'ont pas été renouvelées depuis 1977 pour les délégués à la tutelle aux prestations sociales (un certificat de compétence est exigé) et 1988 pour les tuteurs aux majeurs protégés.

Quant aux tuteurs familiaux, ils sont, le plus souvent, seuls face à leurs responsabilités, sans aide organisée. Les rares initiatives associatives prises pour leur offrir un soutien en la matière restent précaires, faute de moyens financiers.

↳ L'absence de statut spécifique pour l'exercice de la fonction tutélaire

Il n'existe pas, en effet, de statut unique pour les professionnels dont la dénomination varie en fonction de la mesure prononcée : délégué à la tutelle, gérant de tutelle privé, préposé d'établissement, tuteur familial... sont autant d'appellations d'une même fonction.

c) Des abus tutélaires régulièrement dénoncés par les familles et les associations

Sans nier l'existence d'erreurs, voire d'abus, la mise en cause des professionnels qui ont en charge les souffrances de quelque 700 000 majeurs sous protection mérite une approche objective et nuancée.

↳ Les pratiques préjudiciables aux personnes protégées

Concernant la gestion des ressources du majeur protégé, la tenue de compte pivot est une pratique en voie de régression depuis le rapport de la triple inspection générale diligenté conjointement par les ministères de l'Emploi, de l'Économie et de la Justice en 1998. De plus, le tuteur ou le curateur ne peut décider, seul, de fermer le compte du majeur protégé et d'en choisir un autre, dans un autre établissement, pour des raisons d'efficacité. Sur le fondement de l'article 512, on peut admettre qu'un autre compte soit ouvert pour que le tuteur ou le curateur puisse accomplir les actes précis qu'il a pouvoir de faire seul avec plus de facilité.

En revanche, certaines associations ont développé au fil des ans une conception très précautionneuse de la gestion des fonds des personnes protégées qui repose sur le principe de gestion des biens « *en bon père de famille* ».

De plus, le principe du maintien du majeur protégé dans son logement est parfois oublié car il se heurte à diverses considérations pratiques. Le choix du maintien ou non du domicile est alors plus guidé par le délégué à la protection, que par le souhait du majeur.

Un autre reproche fréquemment formulé concerne le manque d'information sur la mesure de protection ainsi que le manque de contacts réguliers entre le tuteur et la personne protégée.

Le non-respect de la dignité et de la vie privée est également souligné. Ainsi, certains tuteurs font directement réacheminer l'intégralité du courrier du majeur protégé chez eux.

↳ Des abus tutélaires particulièrement graves

En l'absence de contrôle étroit, la protection des majeurs peut ouvrir la voie à des comportements frauduleux aux dépens de personnes particulièrement fragiles.

Dans la pratique, l'insuffisance des moyens du système judiciaire comme des tuteurs peut parfois aboutir à des situations humainement peu acceptables, voire dramatiques : décisions de placement prises dans l'urgence et donc traumatisantes, gestion parfois arbitraire des revenus, extrême solitude du majeur protégé, absence de réflexion sur un éventuel allègement de la mesure.

Depuis plusieurs années, des associations tentent de remédier à ces dérives, tout en alertant l'opinion sur le sort de ces milliers de personnes démunies.

3. Un droit décalé au plan européen

Le Conseil économique et social observe un mouvement général de réforme des régimes de protection, que l'Allemagne a entamé dès 1990. L'Espagne, l'Italie ainsi que l'Angleterre et le pays de Galles ont également réformé leur dispositif de protection des majeurs respectivement en 2003, 2004 et 2005.

Dans tous ces pays européens, les dispositifs traditionnels de protection des majeurs sont peu à peu remplacés par des mesures personnalisées. Parallèlement, chacun acquiert la possibilité d'organiser par anticipation sa propre protection.

Au regard de la Recommandation du Conseil de l'Europe du 23 février 1999, le Conseil économique et social constate que le droit français actuel ne respecte pas les principes énoncés par ce texte.

II - LES PERSPECTIVES D'UN PROJET DE RÉFORME CONSENSUEL : REPLACER LA PERSONNE VULNÉRABLE AU CENTRE DU SYSTÈME DE PROTECTION

Une succession de rapports soulignant l'urgence d'une réforme a été le fruit d'une large concertation :

- le rapport de la triple inspection (1998) ;
- les travaux de la commission Favard (2000) ;
- les recommandations de la Cour des comptes (2003) ;
- les deux groupes de travail pilotés par la DGAS (2003) ;
- le rapport du Médiateur de la République (2005).

Ces nombreux rapports ont conduit les pouvoirs publics à engager une démarche de concertation en vue d'une réforme annoncée à plusieurs reprises mais toujours différée.

Les orientations envisagées tendent à concilier les impératifs de protection de la personne et de ses biens rendue nécessaire par les aléas de la vie et le respect des libertés individuelles dont le juge est garant, en aménageant le dispositif mis en place en 1968, afin de répondre aux exigences de notre temps.

Le projet de loi vise à rendre effectifs les principes fondateurs de la loi du 3 janvier 1968 que sont la nécessité, la subsidiarité et la proportionnalité des mesures au regard notamment de la Recommandation du Conseil de l'Europe du 23 février 1999.

A - CIBLER LA POPULATION QUI NÉCESSITE RÉELLEMENT UNE PROTECTION JURIDIQUE

1. Une délimitation plus stricte du champ des mesures de protection juridique

1.1. Un dispositif de protection juridique mieux défini

Le placement sous un régime de protection juridique doit être réservé aux seuls cas où l'altération des facultés personnelles de l'intéressé est médicalement avérée et lorsque aucun autre mécanisme moins attentatoire aux libertés individuelles ne peut être mis en œuvre. Le placement sous un régime de protection juridique ne devrait plus s'appliquer aux personnes en danger du fait de leur inaptitude à gérer les prestations dont elles bénéficient ou de leur grande précarité. Ces personnes doivent être aidées mais n'ont pas besoin d'être assistées ou représentées pour l'accomplissement des actes de la vie civile. Dans leur cas, la tutelle aux prestations sociales et la curatelle pour prodigalité seront supprimées, un nouveau dispositif, graduel et progressif, s'y substituant.

1.2. La suppression de la saisine d'office du juge

À l'issue de la réforme, seuls les membres de la famille, une personne résidant avec le majeur ou le procureur de la République pourront saisir le juge, ce dernier pouvant éventuellement ordonner une évaluation médico-sociale de l'intéressé.

Dans le même temps, le projet de réforme devrait élargir le cercle des personnes aptes à requérir une mesure de protection en l'ouvrant, outre à la personne à protéger, à celle ayant avec le majeur concerné des liens étroits et stables : son conjoint, à moins que la communauté de vie n'ait cessé entre eux, un parent, un allié, une personne résidant avec le majeur concerné, le mandataire conventionnel de protection future ou le ministère public.

1.3. La préférence familiale

Dans nombre de cas, les règles de la représentation ou celles résultant des régimes matrimoniaux peuvent suffire à préserver les intérêts de la personne vulnérable. Mais lorsque le majeur n'a pas pris de dispositions spécifiques, la famille et les proches entretenant des liens étroits et stables seront privilégiés.

2. La mise en place dans les départements de dispositifs alternatifs pour les personnes qui ont besoin d'un accompagnement social et budgétaire

Les mesures de protection devront être adaptées à la situation du majeur. Un partage sera fait entre les personnes qui ne peuvent exprimer leur volonté pour des motifs médicaux et celles qui sont en situation de danger car elles n'arrivent pas à gérer seules leurs prestations sociales. Pour les personnes se trouvant dans la seconde situation, il est prévu un nouveau dispositif graduel et progressif. Deux nouveaux outils d'investigation sociale devraient également être créés.

2.1. Un nouveau dispositif graduel et progressif

a) La mesure d'accompagnement social spécifique (MASS)

La mesure concernerait les personnes qui auraient des difficultés à assurer seules la gestion de leurs ressources. Elle comporterait une aide à la gestion de ses revenus et un accompagnement social personnalisé.

Introduite sous la forme d'un contrat conclu entre la personne à soutenir et le président du Conseil général, ce dernier sera autorisé à percevoir et à gérer tout ou partie des prestations sociales en les affectant en priorité au paiement du loyer.

Lorsque les actions prévues par la mesure d'accompagnement spécifique n'auront pas permis au bénéficiaire d'assurer seul la gestion de ses ressources et que sa santé et sa sécurité risquent d'être compromises, le président du Conseil général aura la possibilité de transmettre au procureur de la République le rapport circonstancié d'évaluation aux fins d'ouverture d'une mesure de protection juridique.

b) La mesure d'assistance judiciaire (MAJ)

La mesure d'assistance judiciaire, qui se substituerait à la tutelle aux prestations sociales adulte, ne pourrait être ouverte qu'après l'échec d'une MASS et en l'absence d'une mesure de protection juridique. Cette mesure judiciaire aura uniquement pour effet de priver la personne du droit de gérer elle-même ses prestations sociales en les confiant au mandataire judiciaire de protection des adultes qui assurera également l'accompagnement social et budgétaire de la personne afin de l'aider à recouvrer son autonomie financière.

Le juge fixera la durée de la mesure qui ne pourra excéder deux ans. Il pourra toutefois la renouveler par décision spécialement motivée sans que la durée de la mesure puisse au total dépasser quatre ans.

2.2. La création de deux nouveaux outils d'investigation sociale

a) Le rapport circonstancié d'évaluation

Les demandes aux fins d'ouverture d'une mesure judiciaire s'accompagneraient d'un rapport circonstancié d'évaluation établi par les services sociaux départementaux. Ce document devrait comporter une évaluation de la situation de la personne, un bilan des actions d'accompagnement social, une proposition sur son orientation vers la mesure d'assistance judiciaire (MAJ) ou vers une mesure de protection juridique (tutelle ou curatelle), ainsi qu'un plan d'aide. Obligatoire pour les tiers, le majeur et sa famille ne seraient pas soumis à cette obligation afin de ne pas restreindre leur libre accès au juge.

b) L'expertise médico-sociale

Dans certains cas tels que la situation de déni face à l'altération des facultés mentales, le procureur de la République et le juge des tutelles auront à leur disposition un outil complémentaire leur permettant de se prononcer sur la nécessité ou non d'une mesure de protection juridique.

Ils disposeront également d'éléments les renseignant sur la personne qu'il conviendra de désigner pour assurer la mesure.

B - RENFORCER LES DROITS DE LA PERSONNE

Le deuxième volet de la réforme est l'affirmation des droits de la personne vulnérable, afin d'assurer le respect des libertés fondamentales ainsi que des droits et de la dignité de la personne.

1. L'obligation d'audition de la personne à protéger

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

La seule exception à cette règle, qui demeure lorsque cette audition est de nature à nuire à sa santé, doit être spécialement justifiée par le magistrat. À défaut, l'absence d'audition devient une cause de nullité du jugement d'ouverture de la mesure de protection.

2. La recherche du consentement de la personne aux décisions la concernant

Le juge devra informer, sous une forme appropriée à son état, la personne vulnérable des décisions envisagées, afin qu'elle puisse exprimer ses sentiments. Il s'agit notamment du choix de la personne chargée de protéger ses intérêts, de l'organisation de son mode de vie ou de sa prise en charge médicale.

Ainsi, le consentement préalable de la personne vulnérable sera recueilli, si son état le permet.

Enfin, il devra lui être rendu compte des actes faits en son nom.

3. Le réexamen périodique des mesures

Les mesures feront l'objet d'un réexamen périodique. Elles devront être prononcées pour un temps déterminé qui ne pourra excéder cinq ans.

À l'expiration de ce délai, la mesure prendra fin à moins qu'elle ne soit renouvelée par le juge après examen de l'affaire.

4. La préservation des droits strictement personnels

Sous réserve des dispositions particulières du Code de la santé publique, l'assistance ou la représentation de la personne protégée ne s'exercera pas pour l'accomplissement des actes pour lesquels le consentement strictement personnel de l'intéressé est requis.

Les comptes courants ou les comptes d'épargne ouverts au nom de la personne protégée seront conservés et toutes les opérations de gestion patrimoniale seront effectuées en son nom et pour son compte.

Le logement de la personne protégée et les meubles dont il est garni doivent être également gardés à la disposition de la personne protégée aussi longtemps qu'il est possible. De la même façon, les souvenirs, les objets à caractère personnel, ceux indispensables aux personnes handicapées ou destinées aux soins des personnes malades devront être maintenus, le cas échéant par les soins de l'établissement dans lequel la personne est hébergée.

5. La prévention des risques de conflits d'intérêt

Si la personne est hébergée ou soignée dans un établissement, le juge pourra désigner en qualité de curateur ou de tuteur un préposé ou un service de l'établissement inscrit sur la liste des mandataires judiciaires de protection établie par le procureur de la République.

Sauf décision contraire du juge, la mission qui sera confiée au mandataire s'étendra à la protection de la personne à l'exclusion des actes ou diligences prévus par le Code de la santé publique. En effet, ces derniers devront alors être accomplis par le subrogé curateur ou le subrogé tuteur s'il a été nommé et, à défaut, par un curateur ou un tuteur *ad hoc*.

Enfin, le juge aura la possibilité de diviser la mesure de protection entre une personne chargée de la protection de la personne et une personne chargée de la gestion patrimoniale. De plus, il pourra confier la gestion de certains biens particuliers à un curateur ou à un tuteur adjoint.

C - ADAPTER LE DISPOSITIF AUX EXIGENCES ACTUELLES

1. La réorganisation du secteur tutélaire

1.1. La professionnalisation des intervenants extérieurs à la famille

Ces intervenants devront suivre une formation professionnelle, mais également se soumettre à des critères de qualité et à une évaluation de leur activité.

Concernant le volet « *formation des délégués à la protection juridique* », un groupe de travail animé par la DGAS (Direction générale de l'action sociale) devrait être mis en place au second semestre 2006 pour élaborer les référentiels de l'intervention tutélaire. Les textes réglementaires devraient être élaborés au cours du premier trimestre 2007.

À tout le moins, des conditions de formation et de qualification devraient être exigées pour l'exercice de cette profession.

Enfin, ces intervenants devront nécessairement souscrire une assurance de responsabilité professionnelle.

1.2. Le nouveau statut de « mandataire judiciaire de protection »

L'avant-projet de loi prévoit la création d'une nouvelle fonction de « *mandataire de protection juridique des majeurs* ». Elle sera exercée par les associations ou les personnes physiques désignées par le juge des tutelles pour assurer les mesures de protection ainsi que la mesure d'assistance judiciaire (MAJ).

Cette profession devrait être réglementée au sein du Code de l'action sociale et des familles et soumise aux dispositions de la loi du 2 janvier 2002 qui rénove l'action sociale et médico-sociale.

Par ailleurs, l'accès à cette profession serait soumis à un double agrément du préfet et du procureur de la République territorialement compétent.

1.3. Le renforcement des contrôles

La pratique des comptes pivots, qui permet au gérant de tutelle de regrouper sur un compte à son nom tous les avoirs des personnes dont il assure la tutelle et de percevoir les intérêts générés par ce compte, sera prohibée.

Annuellement, le professionnel devra présenter un compte de gestion au greffier en chef, accompagné de toutes les pièces justificatives. Les mêmes règles s'appliqueront au membre de la famille ou au proche chargé de la mesure sauf dispense du juge en raison de l'absence de patrimoine.

Le greffier en chef pourra être assisté dans sa mission de contrôle. En outre, il pourra solliciter un relevé des établissements bancaires dans lesquels la personne protégée dispose d'un compte, sans que puisse lui être opposé le secret bancaire.

Le tuteur devra procéder à un inventaire des biens de la personne protégée qui devra être actualisé au cours de la tutelle.

De plus, le nouveau dispositif distinguera les actes du tuteur qui seront accomplis sans autorisation, de ceux qui en nécessiteront une ou ceux qui seront strictement interdits.

Enfin, le juge pourra désigner un mandataire spécial afin d'accomplir un ou plusieurs actes déterminés si la situation de la personne protégée le nécessite.

1.4. L'encadrement de l'organisation du secteur

L'activité tutélaire sera inscrite dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF). A ce titre, seront prévues des dispositions précisant les procédures d'agrément, fixant les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'activité, et déterminant les règles de tarification et de financement. Seront également développés les outils d'évaluation et de contrôle. Ces nouvelles dispositions visent à faire entrer les associations et organismes tutélaire dans le droit commun de la loi de rénovation de l'action sociale et médico-sociale du 2 janvier 2002.

Complémentaire de la surveillance générale des mesures de protection exercée par le juge des tutelles et le procureur de la République, le contrôle administratif devrait être confié aux préfets de département qui interviendront par l'intermédiaire des DDASS.

Tous les cinq ans, les services des tutelles devront transmettre à la DDASS les résultats d'une autoévaluation réalisée en référence à des « *procédures, références et recommandations de bonne pratique* » et tous les sept ans à une évaluation externe réalisée par un organisme indépendant au vu de référentiels nationaux arrêtés par le conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale. En contrepartie, si les résultats de l'évaluation le permettent, le renouvellement de l'agrément sera facilité et interviendra par tacite reconduction.

1.5. Un nouveau régime de responsabilité

Selon le projet de réforme en cours, tous les organes de la tutelle seront responsables d'une faute commise dans l'exercice de leurs fonctions.

Lorsque la faute aura été commise dans l'organisation et le fonctionnement de la tutelle par le juge des tutelles ou le greffier en chef du Tribunal d'instance, l'action en responsabilité devra être dirigée contre l'État, lequel disposera d'une action récursoire.

Si le mandataire judiciaire de protection des adultes est à l'origine du dommage, l'action en responsabilité pourra être dirigée soit contre celui-ci, soit contre l'État qui disposera également d'une action récursoire.

2. La rénovation du mode de financement

Le financement des mesures, actuellement disparate et incohérent tant pour les majeurs concernés que pour les professionnels, sera harmonisé dans la réforme proposée.

2.1. Un système unique de prélèvement sur les ressources de la personne protégée

Un financement public sera mis en place si les ressources de la personne protégée ne lui permettent pas d'assumer le coût de cette protection.

Dans le cas contraire, elle contribuera en fonction de ses ressources au financement des mesures exercées par un mandataire judiciaire.

En ce qui concerne les personnes autres que le mandataire judiciaire, elles exerceront à titre gratuit les mesures judiciaires de protection juridique. Toutefois, le conseil de famille, s'il a été institué, ou le juge des tutelles, dans les autres cas, peut autoriser, selon l'importance des biens gérés, une indemnisation de la personne chargée de la protection, à la charge de la personne protégée.

2.2. Un financement par dotation globale des services tutélaires

Sous réserve de résultats probants d'une expérimentation en cours, les services tutélaires seront, à l'avenir, financés par l'autorité compétente de l'État sous la forme d'une dotation globale. Le calcul prendra en compte les prélèvements sur les ressources des adultes protégés et les participations des organismes débiteurs des prestations sociales.

Cette allocation permettra, dans le cadre d'une procédure budgétaire contradictoire, d'apprécier de manière plus précise l'activité et les besoins réels des services et d'allouer les ressources de façon plus équitable sur tout le territoire, y compris les collectivités d'Outre-mer.

3. La création d'un mandat de protection future

Directement inspiré des expériences conduites avec succès au Québec et en Allemagne, le mandat de protection future permettra de prévoir l'organisation de la protection.

Ce mandat déterminera l'étendue et le contenu de la protection, aussi bien patrimoniale que personnelle. Il ne prend effet qu'à compter du jour où sera constatée l'incapacité du mandant. Cela s'effectuera par déclaration devant le greffier du Tribunal de grande instance. Le juge des tutelles en contrôlera l'exécution quelle que soit la nature du mandat. Le greffier en chef le rendra opposable aux tiers.

Sous la forme d'un mandat notarié, cet acte permettra une protection juridique très étendue puisqu'elle couvrira les actes de disposition du patrimoine sous le contrôle du notaire. Quant au mandat sous seing privé, il donnera au mandataire les pouvoirs d'un administrateur légal sous contrôle judiciaire et sera limité aux actes conservatoires et de gestion courante.

Le mandat de protection future sera également ouvert aux parents d'un enfant handicapé majeur. Prévu par acte notarié, il prendra alors effet au décès des parents ou s'ils ne sont plus en mesure d'assumer la charge de leur enfant.

III - LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Si le Conseil économique et social approuve et soutient les principales mesures du projet de réforme, des interrogations demeurent tant sur certaines dispositions du projet de réforme, que sur ses conditions de mise en œuvre.

A - SOUTENIR UNE RÉFORME BIEN ENGAGÉE MAIS QUI MÉRITE D'ÊTRE APPROFONDIE

1. Préciser ou compléter certaines dispositions juridiques

1.1. Mettre en place un dispositif d'aide et de conseil aux tuteurs familiaux

Les multiples configurations familiales et l'éclatement géographique ne favorisent pas de nos jours le volontariat familial pour assurer la charge et la responsabilité d'une mesure de protection.

Face à ce constat, le Conseil économique et social regrette que le projet de réforme en cours ne reprenne pas la proposition, défendue notamment par les familles, qui vise à créer un dispositif d'aide et de soutien aux tuteurs familiaux.

En effet, grâce à ce dispositif de soutien, le curateur ou le tuteur familial devrait pouvoir s'adjoindre, pour l'exercice de son mandat et sous sa propre responsabilité, l'aide ou le conseil de tiers, selon des modalités organisées par décret et s'inspirant de conventions signées dans certains départements. Cette disposition est d'autant plus importante pour les collectivités ultra-marines où la persistance de cellules familiales élargies et d'un fort tissu familial explique en partie le grand nombre de tutelles familiales.

Le Conseil économique et social considère que cette aide ne doit pas incomber seulement aux services sociaux qui ne bénéficient pas toujours eux-mêmes d'une formation suffisante. Il suggère que soit mis en œuvre dans les tribunaux ou dans des lieux neutres (associations, maisons départementales de personnes handicapées, par exemple), un service d'accueil spécialisé afin d'informer les familles ou le majeur de ce qu'est une mesure de protection, avec ses effets et ses contraintes et qu'il puisse aider les familles à réunir le dossier nécessaire.

Par ailleurs, le nouvel article 440-1 du Code civil offre la possibilité au conseil de famille de désigner un mandataire judiciaire de protection. Il dispose également que « *lorsqu'un mandataire judiciaire de protection des majeurs a été désigné par le conseil de famille comme tuteur ou subrogé tuteur, le juge peut autoriser le conseil de famille à désigner parmi ses membres, à l'exclusion du tuteur ou du subrogé tuteur, un président et un secrétaire.* »

Le Conseil économique et social considère que cette possibilité allégerait la tâche du juge en permettant au conseil de famille de se réunir et délibérer hors sa présence, les décisions prises par le conseil de famille ne prenant effet « *qu'à défaut d'opposition formée par le juge, dans des conditions fixées par décret.* »

Toutefois, notre assemblée estime qu'il serait souhaitable que le mandataire judiciaire de protection reste sous le contrôle du juge.

1.2. Améliorer certaines étapes du « processus décisionnel »

a) Clarifier la délicate définition du nouvel article 419 du Code civil

Selon les dispositions du nouvel article 419 du Code civil, tel que rédigé dans le projet de réforme, seule « *la personne qui est dans l'impossibilité de pouvoir seule à ses intérêts par suite soit d'une altération de ses facultés mentales, soit d'une altération de ses facultés corporelles, de nature à empêcher l'expression de sa volonté, peut bénéficier de la protection juridique.* »

Le Conseil économique et social est sensible à la difficulté de rédaction posée par ce nouvel article. Ainsi, certaines associations craignent que cette définition ne distingue pas suffisamment l'expression de la volonté de l'autonomie de la volonté. Or, un grand nombre de personnes dans l'impossibilité corporelle d'exprimer leur volonté peuvent néanmoins aujourd'hui communiquer à l'aide de tous moyens techniques et humains.

Dans cette hypothèse bien spécifique, le Conseil économique et social juge que le recours à une mesure de protection juridique n'est pas nécessairement justifié ou du moins que cette mesure mérite d'être la plus adaptée.

b) Renforcer la nécessaire information des familles et du majeur protégé tout en instaurant un principe de confidentialité

Attentif aux attentes formulées par les familles, le Conseil économique et social préconise un renforcement de leur consultation avant l'ouverture de la tutelle ou de la curatelle, même lorsqu'elles ne les exercent pas.

Pour mener pleinement sa mission, le tuteur professionnel doit dans sa mission intégrer la nécessité d'informer les familles.

Le juge des tutelles devrait également pouvoir, sous certaines conditions, ordonner la transmission des comptes annuels de gestion à un ou plusieurs membres de la famille.

Enfin, le mandataire judiciaire devrait avoir l'obligation de rencontrer régulièrement la personne protégée afin de recueillir avant toute décision son avis. Cela implique que son budget soit préparé avec elle et qu'elle soit informée régulièrement de son exécution.

c) Former les médecins et affiner le diagnostic

Faire bénéficier les médecins inscrits sur la liste du procureur de la République d'une formation particulière dans le domaine de la protection des majeurs semble primordial pour le Conseil économique et social.

Quant à la teneur du certificat médical, le Conseil économique et social estime qu'il pourrait être plus précisément défini et inclure non seulement un diagnostic sommaire, mais aussi un pronostic sur les capacités de la personne pour laquelle une mesure de protection est demandée.

De plus, notre assemblée recommande l'uniformisation de la rémunération du médecin spécialiste et sa prise en charge par l'État lorsque les ressources du majeur à protéger ou de sa famille ne permettent pas de l'assumer.

Enfin, un deuxième avis médical devrait être exigé dans le cas particulier de la maladie d'Alzheimer, dont l'évolution se fait à un rythme variable d'un patient à l'autre, et lorsque la personne est en situation de déni face à la maladie.

Il convient d'établir des seuils ou critères, par exemple si la personne est seule, et d'examiner s'il existe un danger pour elle ou son entourage dans les actes de la vie quotidienne.

d) Assurer une effective réversibilité des mesures de protection

L'article 435 du Code civil préciserait que « *le juge fixe la durée de la mesure, sans que celle-ci puisse excéder cinq ans.* » L'alinéa 2 précise aussitôt que « *Toutefois, lorsque l'altération des facultés mentales ou l'incapacité de manifester sa volonté résultant de l'altération des facultés corporelles de la personne ne paraît manifestement pas susceptible de connaître une amélioration future au regard des données acquises de la science, le juge peut, par décision spécialement motivée et sur l'avis conforme du médecin visé à l'article 425, ouvrir une mesure pour une durée indéterminée.* »

Notre assemblée est attentive au respect du principe selon lequel les mesures de protection doivent faire l'objet d'un réexamen systématique. C'est donc légitimement que le Conseil économique et social se demande si l'exception de l'alinéa 2 ne remettra pas en cause ce principe général.

En effet, le réexamen périodique des mesures ne peut être sérieusement envisagé qu'à la condition de renforcer les moyens des juges des tutelles, soit en augmentant leur nombre, soit en constituant autour d'eux une équipe pouvant, sous son contrôle, effectuer certaines missions.

Enfin, il serait probablement opportun de simplifier la procédure permettant au juge des tutelles d'alléger la mesure de protection en cours.

e) Prévoir concrètement la fin de la mesure

Le Conseil économique et social regrette le silence de l'avant-projet de loi sur le problème des successions vacantes, c'est-à-dire lorsque aucun héritier n'est connu. Il serait souhaitable que le sort des papiers et des comptes au décès du majeur protégé soit envisagé, en obligeant le mandataire judiciaire à remettre les actifs et les valeurs qu'il détient auprès du service des Domaines. Actuellement, les tuteurs et les curateurs assurent un rôle d'archivage.

1.3. Affirmer les droits des personnes protégées

Si les futurs articles 450 et 451 du Code civil listent les actes strictement personnels qui nécessiteront le consentement explicite de la personne protégée, le nouvel article 451 du Code civil dispose notamment que la personne protégée pourrait prendre seule les décisions relatives à sa personne, dans la mesure où son état le permet.

Au-delà de ces dispositions essentielles, le Conseil économique et social se pose la question de savoir si la définition des droits reconnus aux personnes protégées ne devrait pas être complétée par l'adoption d'une charte des droits de la personne protégée en s'inspirant de celles qui sont appliquées au sein de plusieurs associations.

En outre, une plus grande vigilance doit être apportée dans l'agrément des services associatifs afin de prévenir le danger de l'emprise des sectes, généralement très actives à l'égard des personnes vulnérables.

1.4. Envisager l'intervention de l'avocat dans la procédure

Malgré la gravité de la décision de placement sous tutelle ou sous curatelle, les textes actuels ne prévoient ni n'évoquent la présence de l'avocat en matière de protection des majeurs.

Face à l'actuel silence des textes, le Conseil économique et social s'étonne que l'avant-projet de loi ne rectifie pas ce vide juridique en abordant la question de son intervention comme garant des libertés individuelles.

A défaut de rendre obligatoire le ministère d'avocat devant le juge des tutelles (qui semble généralement estimer que cette présence peut rester facultative en l'absence de difficultés particulières dans le dossier), le projet de réforme gagnerait à introduire des dispositions clarifiant son rôle.

En effet, une confusion voire un conflit d'intérêt est possible lorsque l'avocat présent dans la procédure est mandaté par l'entourage du majeur. Cette difficulté pourrait être surmontée en s'inspirant de la procédure devant le juge des enfants, c'est-à-dire en permettant au juge des tutelles de désigner d'office un défenseur.

Le Conseil économique et social estime, en effet, que si la présence de l'avocat doit être visible et efficace, il convient, également, de veiller à ce que la parole du majeur en quête de protection soit entendue au cours de l'audition.

Compte tenu de l'intérêt d'associer l'avocat tout au long de la procédure, les formations mises en place par les barreaux méritent d'être encouragées et développées.

1.5. Maintenir la sauvegarde de justice par déclaration médicale

Dans une précédente version, le projet de réforme comportait la suppression de la sauvegarde de justice pour raison médicale, faisant perdre une grande partie de son sens à la «*gérance d'affaires*» du directeur de l'établissement, pourtant conservée dans l'avant-projet.

A juste titre, notre assemblée note favorablement que la dernière version du projet de réforme rétablit la sauvegarde de justice pour raison médicale.

1.6. Remédier aux difficultés de mise en œuvre du mandat de protection future

Afin d'assurer la publicité du mandat de protection future, le Conseil économique et social estime qu'il serait souhaitable de créer un fichier national, sous le contrôle de la CNIL, recensant les mandats de protection future et consultable par les juges et les notaires.

Le mandat de protection future sous seing privé, de portée plus limitée, peut comporter des difficultés d'application (mandat mal rédigé ou imprécis, doute sur le consentement réel au moment de la signature par exemple). Notre assemblée affirme sa préférence pour un acte notarié, ce qui suppose que ce type d'acte puisse être réalisé selon un barème national et à des conditions tarifaires accessibles à tous.

En tout état de cause, le mandat de protection future ne devrait pas être confié à des personnes présentant un conflit d'intérêt ou pouvant attenter à la liberté de conscience.

1.7. Délimiter raisonnablement le champ de la responsabilité des organes tutélaires

Selon les nouvelles dispositions de l'article 508 du Code civil, « *tous les organes de la tutelle sont responsables du dommage résultant d'une faute quelconque qu'ils commettent dans l'exercice de leur fonction.* »

Une telle rédaction fait craindre au Conseil économique et social une « *judiciarisation* » des relations entre le majeur protégé et l'organe de tutelle induisant une prudence excessive, notamment en matière de gestion patrimoniale.

Il serait opportun de ne retenir que les fautes présentant un certain caractère de gravité.

1.8. Activité exercée par les préposés des établissements hébergeant des majeurs

Si la personne est hébergée et soignée dans un établissement de santé, dans un établissement social ou médico-social, le juge peut désigner, en qualité de curateur ou de tuteur, un préposé ou un service de l'établissement inscrit sur la liste des mandataires judiciaires de protection des majeurs.

Le nouvel article L.462-1 du Code de l'action sociale et des familles prévoit également que le directeur d'un établissement qui héberge des personnes adultes handicapées ou des personnes âgées, et dont la capacité d'accueil est supérieure à un certain seuil fixé par décret, est tenu de désigner un ou plusieurs agents, comme mandataires judiciaires de la protection des majeurs.

Ces nouvelles dispositions consistent à étendre au secteur médico-social les dispositions applicables actuellement au secteur hospitalier. Certaines associations du secteur médico-social estiment qu'une telle évolution est de nature à porter atteinte à l'indépendance nécessaire du mandataire judiciaire par rapport à l'établissement qui l'emploie. Elles préconisent, lorsque l'établissement est géré par une association, que celle-ci ne se voit pas confier la charge du service tutélaire. Le Conseil économique et social fait sienne cette préconisation. De manière plus générale, le Conseil économique et social considère qu'il doit y avoir distinction entre les deux fonctions.

2. Privilégier l'accompagnement social

2.1. Cibler les publics visés par la mesure d'assistance judiciaire (MAJ)

Dans le projet de réforme, le surendettement est exclu comme motif de mise sous protection. Le Conseil économique et social se demande si le juge des tutelles ne devrait pas se voir reconnaître la possibilité de décider que la mesure ne se limitera pas à la gestion des seules prestations sociales. En effet, il pourrait utilement étendre la mesure à tout ou partie des autres ressources de l'intéressé.

Outre les titulaires de prestations sociales, d'autres publics seraient susceptibles d'entrer dans le dispositif de la MAJ. Tel pourrait être le cas des personnes bénéficiant de revenus d'activité comme les travailleurs handicapés en établissements ou entreprises adaptées mais également les personnes sous statut précaire.

En effet, le Conseil économique et social souligne le caractère inégalitaire d'entrée dans un dispositif à vocation sociale sur le seul critère de type de prestation sociale versée.

2.2. Associer le majeur à la mise en œuvre de la mesure d'assistance judiciaire (MAJ)

Préalablement à la décision d'ouverture d'une mesure d'assistance judiciaire, le Conseil économique et social souhaite que le majeur et, le cas échéant, son conjoint ou assimilable soient entendus par le juge. Dans les mois suivant l'ouverture de la mesure, le mandataire judiciaire de protection chargé de la protection élaborerait un budget prévisionnel et un projet personnel auxquels le majeur devrait être associé dans toute la mesure du possible et pourrait le contester devant le juge.

3. Aménager le volet financier

3.1. Entourer le recours sur l'actif successoral de garanties

Si la solidarité familiale doit demeurer première, le secours de la solidarité collective ne devrait intervenir que de manière subsidiaire. Ainsi, le Conseil économique et social reconnaît équitable le recours en récupération contre la succession de l'adulte et contre les donations qu'il a faites au profit de l'État ou des organismes débiteurs des prestations sociales. Ce dispositif aurait un double avantage, celui de sensibiliser les familles au moins sur l'aspect pécuniaire de la

prise en charge de leur parent et procurerait des recettes en atténuation qui n'affecteraient pas les moyens des personnes protégées, moyens dont elles peuvent avoir besoin pour leur hébergement et leurs soins notamment.

Acceptable dans son principe, notre assemblée suggère que la mise en œuvre de cette disposition soit entourée d'un certain nombre de garanties telles qu'un seuil en deçà duquel aucune récupération ne serait possible. De même, l'application du droit à compensation pour les personnes handicapées, droit issu de la loi du 11 février 2005, devrait logiquement empêcher une récupération sur succession pour les personnes qui bénéficient de la prestation de compensation du handicap.

3.2. Réévaluer le calcul de l'abattement budgétaire pour les majeurs en établissement

Actuellement, l'administration rémunère les tutelles d'État et curatelles d'État à des niveaux bien plus faibles que pour les majeurs qui résident chez eux ou chez un tiers.

Certes, la mesure en établissement comporte des simplifications pour le professionnel qui en a la charge. Elle n'est toutefois pas d'une nature différente des autres puisqu'elle engage la même responsabilité et comporte des obligations et des contraintes spécifiques.

De ce point de vue, l'abattement budgétaire aujourd'hui appliqué aux établissements ne semble guère justifié dans sa totalité. Le Conseil économique et social considère que le coefficient, actuellement fixé à 0,4 devrait être réévalué en tenant compte des coûts réels supportés par les établissements.

B - PRÉVOIR LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME POUR EN ASSURER LE SUCCÈS

La mise en œuvre de cette réforme devrait se réaliser en étroite concertation avec les Conseils généraux. Elle devrait s'accompagner d'un important volet réglementaire, qui devrait être assorti d'un calendrier prévisionnel. Une évaluation de son impact sur les moyens des services de l'État et ceux de la justice paraît également indispensable. Enfin, elle implique aussi un renforcement des partenariats entre les différents acteurs concernés et un meilleur suivi statistique de la population des majeurs protégés.

1. Répondre aux interrogations légitimes des départements

a) Compenser financièrement le transfert des compétences et des charges aux départements

En réponse aux interrogations des départements, le ministre délégué à la Sécurité sociale et aux personnes protégées, M. Philippe Bas, a récemment rappelé le principe de la compensation. Cette obligation constitutionnelle est, en effet, inscrite dans l'article 22 du projet de réforme.

Il a également évoqué la mise en œuvre pratique de ces mesures d'accompagnement social dans les départements en suggérant l'appel à des services associatifs comme c'est déjà le cas pour la protection juridique des majeurs. Le Conseil économique et social considère que cela pourrait être de nature à limiter largement les contraintes de réorganisation induites par la réforme.

Comme le souhaitent les départements, « *qui estiment incontestable dans sa finalité la nécessité de conduire une réforme* » selon une récente délibération du bureau de l'Assemblée des départements de France (ADF), notre assemblée tient à souligner que le montant estimé des charges transférées, et les nouvelles compétences qu'elles nécessitent, mériteraient d'être affinés et réévalués au cours de la mise en œuvre de la réforme afin de tenir compte de ses effets induits qui ne peuvent faire l'objet de prévisions solides.

La Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), mise en place au niveau national, devrait être chargée de dresser un bilan annuel des transferts de charges induits par la réforme.

Sur tous ces points, le Conseil économique et social encourage la poursuite de la concertation avec l'Assemblée des départements de France (ADF).

b) Mettre en place un meilleur suivi statistique

Le Conseil économique et social s'étonne de l'absence à ce jour de statistiques recensant de manière exhaustive la population des majeurs protégés.

Il apparaît indispensable à notre assemblée de bâtir un système d'information national permettant de recenser l'ensemble des personnes placées sous protection juridique par type de mesure et d'en suivre l'évolution, dans le respect de l'anonymat en y intégrant l'ensemble des collectivités de l'Outre-mer.

Le Conseil économique et social observe que l'UNAF a déjà développé des outils qui pourraient concourir à ce système d'information.

2. Accompagner les dispositions législatives d'un important volet réglementaire

Si les grandes lignes du nouveau dispositif législatif sont désormais connues, le Conseil économique et social estime indispensable de les accompagner des dispositions réglementaires, lesquelles portent sur des aspects essentiels de la réforme (*et concernent plus précisément les articles 4, 5, 8, 9, 12 et 14 de l'avant-projet*).

Pour donner à cette réforme toute sa portée, notre assemblée insiste sur leur adoption dans des délais rapides et leur conformité aux intentions du législateur, en l'étendant et l'adaptant aux différentes collectivités ultra-marines.

Le volet réglementaire devra ainsi préciser les modalités de financement de la formation des mandataires de protection et le montant de la dotation globale versée aux associations devra tenir compte du coût de ces formations.

Enfin, notre assemblée souhaite que ces formations soient qualifiantes, débouchent sur de réelles compétences et soient délivrées par des organismes agréés ou des écoles reconnues au plan national.

3. Adapter les moyens des services de l'État et de la justice en termes de personnel

Le projet de réforme étend de manière significative le champ du contrôle administratif en amont avec la procédure d'autorisation ou d'agrément, mais aussi à l'occasion des contrôles de l'activité. Il est donc indispensable d'évaluer son impact sur les moyens des services.

Selon notre assemblée, ce nécessaire renforcement du dispositif par les services déconcentrés de l'État pose avec acuité la question des moyens humains accordés aux DDASS.

Concernant les moyens des services judiciaires, la rédaction du nouvel article 504 du Code civil indiquerait simplement que « *le greffier en chef peut être assisté dans sa mission de contrôle des comptes* », alors même que le projet de réforme prévoit de consolider à la fois les obligations de contrôle de ces services et les garanties procédurales en faveur des personnes protégées.

Certes, le projet de réforme devrait contribuer à une meilleure régulation des flux de demandes de mise sous protection juridique en confiant notamment aux départements une partie des publics qui relève plutôt d'un accompagnement social et budgétaire.

Toutefois, compte tenu des évolutions démographiques, le Conseil économique et social estime que l'augmentation prévisible des mesures de tutelle devrait s'accompagner, après une évaluation précise des besoins, d'une adaptation des moyens dont une augmentation corrélative des effectifs (magistrats, greffiers...) afin d'assurer le suivi et le contrôle de ces mesures dans des conditions satisfaisantes. Il préconise également la création d'une équipe de soutien à la mission du juge des tutelles.

4. Favoriser le partenariat nécessaire des services tutélaires avec les services sanitaires, sociaux et médico-sociaux

Face à la diversité des intervenants pouvant se trouver informés des situations « *à risques* » en termes de protection, le Conseil économique et social insiste sur la nécessité pour les services tutélaires de nouer une collaboration étroite avec les services sanitaires, sociaux et médico-sociaux qui, bien souvent, interviennent auprès des mêmes personnes.

Cette volonté pourrait se traduire par la conclusion de conventions entre les services tutélaires et les différents services impliqués.

Par ailleurs, notre assemblée préconise de prendre les initiatives nécessaires pour améliorer la connaissance de l'activité tutélaire par les travailleurs sociaux telles que la réalisation d'un guide sur la réglementation relative à la protection juridique des majeurs et le fonctionnement des services qui contribuent à l'assurer.

A ce propos, le rapport de la commission Favard avait émis l'idée d'un regroupement des services de tutelle appartenant à plusieurs établissements, publics ou privés, d'un même secteur sanitaire, afin de les rendre plus performants dans une démarche de rationalisation des coûts. Le Conseil économique et social estime que cette proposition est intéressante et mériterait d'être approfondie.

CONCLUSION

Notre système de protection des majeurs doit avoir pour finalité l'intérêt de la personne protégée. Il doit avant tout être organisé et mis en œuvre dans le respect des droits fondamentaux et de la dignité humaine. Autant que possible, il doit favoriser l'autonomie de la personne protégée. C'est un devoir des familles et de la collectivité publique.

L'efficacité de la protection des majeurs vulnérables implique une véritable synergie entre le dispositif civil et l'accompagnement social. Cela suppose également qu'un nouveau regard, empreint de respect, de solidarité et d'humanisme, soit désormais porté sur ceux qui ne peuvent pourvoir par eux-mêmes à leurs intérêts en raison de l'altération de leurs facultés personnelles, afin d'affronter dignement le défi majeur que pose notamment le vieillissement de la population. Un même regard devrait être porté sur ceux qu'une trop grande précarité - et non une altération de leurs facultés - empêche d'assurer seuls la gestion de leurs ressources. Ils pourront maintenant bénéficier d'un accompagnement social spécifique (MASS) mieux adapté à leur situation.

Estimant que le niveau de civilisation d'une société se juge à travers la manière dont elle respecte et soutient les plus vulnérables parmi les siens, notre assemblée considère qu'il est nécessaire de mener à bien le projet de réforme des tutelles, et d'en assurer la mise en œuvre effective, par l'intervention rapide du dispositif réglementaire d'application de la loi, la mobilisation des moyens nécessaires dans les services de l'État et des Conseils généraux et les aménagements proposés dans le présent avis.