

12-14 rue Charles Fourier
75013 PARIS
Tel 01 48 05 47 88
Fax 01 47 00 16 05
Mail : syndicat.magistrature@wanadoo.fr
site : www.syndicat-magistrature.org

**NOTE SUR LA PROTECTION DES MAJEURS
POUR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES
DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

La loi du 5 mars 2007 a réformé de façon importante - et positive dans son ensemble - le droit de la protection des majeurs. Elle a affirmé très clairement les principes essentiels qui sont la nécessité, la subsidiarité et la proportionnalité de la mesure aux besoins du majeur. Elle impose aux juges des tutelles de prendre des mesures pour une durée limitée et de revoir tous les dossiers en cours. Son application a été cependant particulièrement difficile du fait de l'absence de moyens correspondant aux transformations du service dans un contexte de pénurie encore aggravé par la refonte de la carte judiciaire.

En effet, l'année 2009 a été à la fois celle de la fermeture de près de la moitié des tribunaux d'instance et de l'entrée en vigueur de cette loi parfois complexe dont les décrets d'application ont été publiés in extremis dans les derniers jours de l'année 2008. Les magistrats et les fonctionnaires se sont efforcés dans leur immense majorité de faire face à ces bouleversements. Dans bon nombre de juridictions absorbantes – récupérant donc les dossiers d'un tribunal d'instance supprimé - , cela s'est cependant traduit par une dégradation des conditions d'accueil du justiciable ou de sa famille : non seulement, il leur faut désormais parcourir des distances plus importantes mais en outre, les greffes des tutelles ont dû réduire leurs horaires d'ouverture au public pour faire face à leurs nouvelles tâches.

En revanche, il nous paraît assez illusoire d'attendre de cette loi une diminution significative du nombre de mesures de protection et totalement inexact de considérer qu'elle allègerait la charge des services de tutelles...

I - L'affirmation de principes protecteurs des libertés individuelles

Aux termes de la loi du 5 mars 2007, la mesure de protection doit être proportionnée à l'état de santé de l'intéressé et nécessaire en fonction d'une altération des facultés et non de simples comportements (du type prodigalité), comme c'était le cas autrefois. En pratique, le juge ne peut prendre une mesure bien adaptée à l'état de

santé de l'intéressé que s'il dispose de certificats véritablement circonstanciés des médecins spécialistes et s'il peut passer le temps nécessaire à appréhender la complexité d'une situation, éventuellement au cours de plusieurs auditions.

En outre, les juges des tutelles ont dû recruter de nouveaux médecins spécialistes et organiser des échanges et des réunions de formation. Il faudrait sans doute développer bien plus encore ce travail de concertation pour obtenir des avis réellement pertinents.

Compte tenu de la difficulté aujourd'hui de trouver des experts que les budgets ne permettent pas de rémunérer dans des délais raisonnables, les magistrats n'ont guère la possibilité d'être exigeants puisqu'ils doivent également saisir ces mêmes médecins spécialistes pour la révision des mesures.

La difficulté s'est encore accrue dans certaines juridictions lorsque les médecins hospitaliers ont cessé de faire des examens de médecins spécialistes en raison des contraintes que leur imposait leur administration. Il serait malsain, et de toutes façons impossible, de ne faire appel qu'à des médecins libéraux qui ne souhaitent pas être trop désignés. Il semble que pour l'instant cette difficulté se soit aplanie sur le plan interne au ministère de la santé.

La loi ayant introduit une plus grande souplesse et donné la possibilité d'aménager les mesures en fonction de chaque situation, le juge des tutelles doit donc prendre le temps et l'attention nécessaire pour s'assurer que la personne concernée relève bien d'une mesure de protection alors qu'elle la refuse parfois, qu'une mesure d'assistance comme la curatelle pourrait suffire, que la personne est encore en mesure d'exercer son droit de vote...

Sa décision est prise en fonction de l'avis médical, mais aussi de l'audition des membres de la famille, des proches, de la collaboration avec les services hospitaliers ou des services du conseil général, d'un déplacement dans le cadre de vie habituel de l'intéressé...

Là aussi, compte tenu de la refonte de la carte judiciaire allongeant les distances pour le juge et le greffier, ces déplacements deviennent plus difficiles et certaines juridictions ont même renoncé à en faire : il arrive alors que des personnes soient placées sous mesure de protection sans avoir jamais rencontré le magistrat.

La collaboration avec les différents partenaires nécessiterait en dehors du temps strictement passé à gérer son cabinet, des rencontres régulières que bien des juges des tutelles ont du mal à l'heure actuelle à effectuer.

Enfin les juges des tutelles, comme les juges des enfants, travaillent avec si peu de fonctionnaires qu'ils prennent fréquemment leurs auditions sans greffier, ce qui n'est pas conforme au code de procédure civile et ne donne pas suffisamment de garanties aux justiciables.

Si cette situation évolue peu à peu, notamment à la suite de mot d'ordre de l'intersyndicale des professionnels de justice, le respect par les magistrats des dispositions procédurales occasionne des difficultés plus grandes encore pour les services.

II - L'évolution du nombre de mesures et le principe de subsidiarité

Compte tenu du vieillissement de la population, l'accroissement des mesures de protection n'a rien par lui-même d'étonnant. En revanche, la création du mandat de protection future qui permet à quelqu'un d'organiser lui-même à l'avance sa propre protection pourrait, dans un horizon de dix à vingt ans, faire disparaître des cabinets des juges des tutelles tous les dossiers où il n'existe aucun conflit familial et où un des enfants gère les biens de l'un ou l'autre de ses parents.

Encore faudrait-il qu'une politique active et volontariste de promotion du mandat de protection future soit menée, l'immense majorité de nos concitoyens n'ayant jamais entendu parler de ce dispositif, si ce n'est grâce au fameux dossier Bettencourt, et de façon tout à fait péjorative...

De la même manière, les notaires ne suggèrent que très rarement à leurs clients de recourir aux procédures d'habilitation entre époux qui permettent à celui qui est valide de passer des actes de vente d'une maison commune ou appartenant à son conjoint malade avec l'autorisation du juge des tutelles, d'une façon beaucoup moins contraignante pour tous.

Il est tout à fait étonnant que l'Etat n'investisse pas dans une telle campagne dont les retombées seraient pourtant des plus intéressantes pour les finances publiques

Enfin l'instauration de la sauvegarde de justice, dont les juges des tutelles attendaient beaucoup, suscite un certain nombre de déceptions. En effet cette mesure de brève durée qui devait pouvoir résoudre bon nombre de situations, en permettant la vente de la maison de la personne protégée pour financer la maison de retraite, souci récurrent des familles, débouche parfois sur de nouvelles difficultés, toutes les procurations bancaires données par l'intéressé avant la mesure de protection étant tombées.

En toute hypothèse, le Syndicat de la magistrature milite pour que le principe de subsidiarité n'aboutisse pas à des effets pervers qui consisteraient en un désengagement du service public vis-à-vis des plus vulnérables et à un abandon de certaines franges de la population. Chercher à tout prix la diminution des mesures de protection n'est pas une fin en soi si d'autres dispositifs ne sont pas développés et améliorés.

En effet, la loi du 5 mars 2007 laisse sans recours des personnes fragiles, surendettées ou en grave difficulté économique, ayant besoin d'un accompagnement soutenu et précis tel que la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP). Seules peuvent bénéficier aujourd'hui des MASP exercées par le conseil général, les bénéficiaires de prestations sociales, ce qui écarte les salariés à très faible revenus et les retraités dont les ressources sont parfois tout aussi minimes. Dans le contexte budgétaire actuel des collectivités locales, le nombre de MASP mis en place par les conseils généraux est très variable et certaines personnes sont incitées à demander une curatelle... qu'elles obtiendront bien souvent, le médecin spécialiste acceptant de faire un certificat compte tenu de la demande pressante de l'intéressé et de sa situation de détresse.

Pour le Syndicat de la magistrature, un des points les plus importants à réformer serait donc l'extension du domaine de la MASP, dont nous n'ignorons pas les conséquences budgétaires pour les collectivités locales. Reste qu'une politique d'accompagnement social de cette nature diminuerait les coûts humains et sociaux d'expulsions locatives, d'arrêts de travail pour dépression et d'hospitalisations, sans parler des éventuelles retombées de ces situations pour les enfants.

III - L'évolution du rôle du juge des tutelles

L'activité des services de tutelle s'est accrue de façon importante en raison de la révision nécessaire des mesures en cours, et de l'évolution de son rôle.

En ce qui concerne la révision des toutes les mesures en cours qui doit se faire d'ici le 1er janvier 2014 sous peine de caducité, la réalité est également variable selon les juridictions. Globalement, il apparaît cependant que les juges des tutelles ne parviendront jamais à réviser toutes les mesures d'ici cette date et que compte tenu des conséquences de cette caducité, (cessation de financement des professionnels, refus des établissements bancaires d'effectuer les opérations ordonnées par le tuteur...) il sera indispensable de proroger ce délai.

Certaines cours d'appel avaient envisagé de recourir aux juges placés pour faire face à cette révision, mais ceux-ci sont absorbés par les postes vacants dans la magistrature. Partout, l'extrême difficulté de dégager du temps suffisant pour la révision des dossiers en dehors du traitement du courrier et de nouvelles mesures est une préoccupation obsédante des magistrats.

Un certain nombre de nos collègues ont adressé dès à présent des rapports à leurs premiers présidents pour leur faire part de l'impossibilité de mener à temps la révision des mesures. Là où les magistrats ont pu réussir à enclencher un certain nombre de révisions en adressant des courriers types et en lançant des demandes d'expertises, c'est souvent le greffe qui n'arrive pas à suivre : la révision des mesures de protection exige en effet du greffe le même travail de convocation, de frappe de la décision et de jugement qu'une décision initiale. Elle implique également un travail important de suivi des dossiers, relance des services pour les certificats, des experts, que le magistrat parfois finit par effectuer lui-même.

Et quand bien même la prorogation du délai de cinq ans serait décidée, elle ne résoudrait pas la situation car à partir de 2014, les juges des tutelles devront revoir les premières mesures prises depuis janvier 2009 qui ne pouvaient excéder la durée de cinq ans...

L'accroissement d'activité ne se résume pas à la révision des mesures qui en est l'aspect le plus visible. La loi ayant réaffirmé la dimension de protection de la personne des mesures de tutelle, précédemment déglacée par la jurisprudence, le juge des tutelles intervient désormais plus fréquemment dans des conflits autour de la santé, du domicile de la personne protégée... Ceci implique à notre sens de nouvelles auditions chaque fois que la personne concernée exprime d'une manière ou d'une autre son opposition et que le magistrat doit prendre une décision, par exemple pour trancher le désaccord sur la vente de la maison ou sur la résidence de la personne protégée.

Il en est de même pour les autorisations d'intervention médicale, lorsqu'il s'agit d'une « *atteinte grave à l'intégrité corporelle* », hypothèses peu fréquentes numériquement mais éminemment complexes.

Les juges des tutelles sont d'autant plus « sous pression » qu'ils ont conscience de pouvoir engager la responsabilité de l'Etat pour un simple dysfonctionnement, par exemple en n'ayant pas répondu à une requête dans les délais nécessaires.

Par ailleurs, il faut souligner que les magistrats du parquet sont bien souvent dans l'incapacité de jouer leur rôle tout à fait précieux de garants des libertés et d'observateurs distanciés en mesure de prendre des réquisitions qui soient utiles aux magistrats du siège. Le service civil n'est pas aujourd'hui une priorité du ministère public et l'alourdissement de ses charges dans ce domaine n'a pas donné lieu à des moyens correspondants.

Le ministère de la justice, pourtant enclin à minimiser la réalité, reconnaissait en 2010 que l'activité des services de tutelle avait augmenté de 27 %, ce qui ne s'est traduit par aucune augmentation de postes. Globalement les services restent dans une telle misère que les magistrats recourent à des « ordonnances-tampon » indiquant leur accord sur le courrier de requête que le greffe notifie ensuite. Le moins qu'on puisse dire est que l'image donnée en termes de clarté et de lisibilité de la justice n'est pas satisfaisante.

L'Association nationale des juges d'instance a estimé dans une évaluation de la charge de travail des magistrats, qu'un juge des tutelles à temps plein ne devrait pas suivre plus de 2500 à 3400 dossiers (en fonction de certaines données locales). Or ce chiffre est presque toujours dépassé, la plupart des juges des tutelles exerçant d'autres fonctions ou ayant beaucoup plus de dossiers dans les grandes juridictions.

IV - Le soutien apporté aux familles

La loi maintient le principe d'un recours prioritaire à la famille, ce qui est évidemment une excellente chose en dehors d'un conflit interne. Reste la nécessité d'apporter un soutien et une aide aux tuteurs et curateurs familiaux, souvent démunis pour accomplir les démarches nécessaires. Des associations ont mis en place des permanences de conseils, mais aucun financement n'a été débloqué pour encourager et développer ces initiatives.

Il s'agit là encore d'économies à courte vue, car une mesure exercée par un membre de la famille ne coûte rien à l'Etat, alors que la famille en vient parfois par découragement à demander la désignation d'un professionnel.

Les greffes des services de tutelles, qui ont souvent joué un rôle informel important de conseil et d'aide, ont de plus en plus de mal à remplir cette mission en raison de l'éloignement géographique croissant dû à la refonte de la carte judiciaire et de la réduction des plages horaires d'ouverture des services. Ainsi, dans un grand tribunal comme Toulouse, le greffe des tutelles n'est ouvert au public que deux demi-journées par semaine.

V - Les acteurs professionnels

La loi du 5 mars 2007 a posé des exigences tout à fait positives de professionnalisation et de formation des mandataires personnes physiques, ce qui transforme tout à fait l'ancienne fonction de « gérant de tutelle » et la contraint à un renouveau nécessaire.

Le financement de ces mesures par l'Etat apparaît comme globalement satisfaisant, la participation des majeurs protégés posant cependant quelque problème pour les curatelles simples où elle est difficilement compréhensible par les intéressés.

La situation des services associatifs paraît beaucoup plus préoccupante : ils doivent patienter des mois avant de connaître le montant de leur dotation annuelle, sans pouvoir ainsi embaucher de façon pérenne, alors même qu'ils sont très souvent surchargés. Ils ont dû faire face également à la nécessité de faire faire à leurs salariés des formations complémentaires tout en étant chaque année dans l'incertitude.

Très majoritairement, les associations suivent les personnes les plus en difficulté sociale et psychiatrique, faisant de nombreux allers et retours entre l'hôpital et la précarité, ce qui signifie des incidents et une bonne part de risque. Il serait logique de leur faciliter un peu plus la tâche qu'ils exercent dans l'intérêt public.

VI - La mission de contrôle

Les greffes sont à l'heure actuelle incapables d'exercer leur mission de contrôle des comptes de manière satisfaisante, même si les magistrats utilisent la possibilité qui leur est donnée désormais de dispenser les tuteurs familiaux de rendre des comptes, pour leur permettre de se concentrer sur certaines situations.

Cet état de fait amènera à l'avenir des procès en responsabilité de l'Etat qui devra indemniser des personnes protégées, ce qui peut porter sur des sommes très importantes.

L'Etat aurait donc tout intérêt à prendre enfin à cœur cette mission en dégageant des moyens suffisants.

Le Bureau national
du Syndicat de la Magistrature