



chambre régionale
des mandataires judiciaires à la protection des majeurs

libéraux du Nord - Pas de Calais

72-74, rue Royale
59000 Lille

chambre-regionale@mjpm-npdc.fr
www.mjpm-npdc.fr

**Annexe au rapport du groupe de travail
portant sur la limitation de l'activité des MJPM libéraux**

-

**Compilation de rapports, travaux et contributions
préparant ou analysant la loi 2007-308 du 5 mars 2007**

**évoquant la régulation et la rémunération de l'activité
des mandataires judiciaires à la protection des majeurs libéraux**

Juin 2012

Préambule

Cette compilation propose un rapide survol des principaux textes, contributions et rapports liés à la loi 2007-308 du 5 mars 2007, que ces documents préparent la loi, ou qu'ils l'analysent et la précisent.

Les citations relèvent certaines parties des documents, abordant les sujets de la régulation de l'activité et de la fixation de la rémunération des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, exerçant à titre indépendant, sans prétendre à l'exhaustivité.

Cette compilation n'interprète pas les documents qu'elle cite, et auxquels elle renvoie :

- le rapport de la triple inspection (1998)
- les travaux de la commission Favard (2000)
- les recommandations de la Cour des comptes (2003)
- le groupe de travail sur le financement piloté par la DGAS (2003)
- le rapport du Médiateur de la République (2005)
- le rapport sur les curatelles et les tutelles de la Cour des Comptes (2006)
- le rapport du Conseil Economique et Social « Réformer les tutelles (2006)
- le rapport de la commission des lois du Sénat (2007)
- la question parlementaire n°41327 de M. Marc Dolez (2009)
- le rapport sur la maltraitance financière à l'égard des personnes âgées (2011)
- les principales contributions au rapport parlementaire remis par M. Christophe Sirugues (2011)

« Rapport de la triple inspection »

Rapport sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs

Juillet 1998

Pages 67 et 68

Harmoniser le financement de la gérance de tutelle

Afin de minimiser les distorsions de financement, le prélèvement sur les ressources du majeur aux fins de rémunération du gérant de tutelle serait aligné sur celui des mesures d'Etat et de gestion sociale. Le principe d'une rémunération proportionnelle au revenu, mais plafonnée, serait généralisé : la contrepartie logique serait donc la suppression des émoluments supplémentaires prévus à l'alinéa 2 du décret du 15 février 1969 et de l'indemnisation des vacances. La possibilité d'accorder des rémunérations supplémentaires pourrait cependant être conservée, mais expressément réservée à des cas exceptionnels liés à la complexité de gestion du patrimoine géré. Un abattement de 60% s'appliquerait dans le cas où le majeur serait placé en établissement.

Le tableau suivant décrit l'évolution des revenus des gérants de tutelle. On notera que la hausse des rémunérations devrait permettre d'amortir les effets du recentrage de la gérance de tutelle sur les majeurs fortunés, tout en évitant les problèmes de solvabilité.

La hausse des rémunérations mettrait fin à la pratique contestable des barèmes. On peut également en attendre une amélioration des prestations d'accompagnement assurées par les gérants de tutelle, via la réduction de leur portefeuille de mesures, ce qui suppose un minimum d'organisation de la profession, et par là même la mise en place de normes de qualité et d'activité.

Page 75

Introduire des normes de qualité

L'introduction de normes de qualité doit être le fruit de réflexions menées au plan national par les ministères de tutelle, les différentes fédérations d'associations tutélaires et les associations de gérants de tutelle, et déclinées au plan local.

S'agissant des associations tutélaires, cette exigence de qualité devrait être expressément inscrite dans les conventions négociées localement par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales. Elle n'est évidemment pas facile à définir, mais devrait en tout état de cause combiner deux types de critères. Dans une perspective purement quantitative, il conviendrait au minimum de préciser le nombre de mesures et de visites par délégué ou gérant et de l'obliger à rendre compte de ses interventions.

Cette démarche de *reporting* serait complétée par des enquêtes de satisfaction annuelles, menées auprès des majeurs, et dont les résultats seraient examinés par la commission départementale.

Des sanctions doivent être associées à de mauvais résultats qualitatifs. Deux modalités sont à cet égard envisageables :

- le retrait de l'agrément par le parquet (non renouvellement de l'inscription sur la liste des gérants de tutelle) ;
- une réduction des financements accordés, sur décision motivée de la commission départementale.

« Rapport Favard »

Rapport définitif du groupe de travail interministériel sur le dispositif de protection des majeurs

Avril 2000

Pages 45 et 46

4.1.2 Mettre en oeuvre les propositions des trois inspections

La proposition des trois inspections d'un alignement du prélèvement du gérant de tutelle sur celui des mesures d'Etat est on ne peut plus justifiée. Cette simplification des dispositifs devrait se réaliser avec la mise en oeuvre d'un principe de rémunération croissante avec les revenus et un plafonnement ne pouvant être franchi qu'avec une autorisation spécifique du juge.

Ce prélèvement unifié serait étendu à toute la gamme des mesures de protection ordonnées par le juge, tant il est vrai qu'il s'agit là de prélèvements forfaitaires et que ces mesures sont d'une nature voisine avec des difficultés variables correspondant plus à chaque situation individuelle qu'à la nature de la mesure, une "simple" mesure de gestion budgétaire et sociale pouvant par exemple se révéler bien plus délicate à mettre en oeuvre qu'une tutelle complète.

Ainsi pourrait-on généraliser à l'ensemble des mesures de protection le dispositif de prélèvement sur ressources applicable aux tutelles et curatelles d'Etat depuis l'arrêté du 27 juillet 1999 : 3% sur la tranche de revenu inférieure ou égale au minimum vieillesse, 7% pour la tranche comprise entre le minimum vieillesse et le montant du SMIC brut et 14% pour la tranche de revenu comprise entre le SMIC brut et le SMIC majoré de 75%, les personnes dont les ressources sont inférieures au minimum vieillesse étant exonérées de tout prélèvement.

Au-dessus du montant brut du SMIC majoré de 75 %, ou si l'importance des biens à gérer le justifie, le juge des tutelles pourrait autoriser des prélèvements supplémentaires ainsi que prévu par l'article 12 du décret du 6 novembre 1974 portant organisation de la tutelle et de la curatelle d'Etat. Ceci sans aucun automatisme et sur justifications suffisantes.

La généralisation de ce système de prélèvement pourrait également être l'occasion d'en corriger certaines imperfections. Ainsi, l'effet de seuil actuel au niveau du minimum vieillesse (prélèvement de 107 F dès le premier franc atteignant le montant du minimum vieillesse) pourrait être évité en prévoyant que le prélèvement ne peut avoir pour effet de ramener le montant des ressources du majeur protégé au-dessous du minimum vieillesse.

Pour les gérants de tutelle, rémunérés essentiellement par prélèvement sur les ressources des majeurs, sans aucun financement public, l'harmonisation des prélèvements entraînerait une hausse significative de leur rémunération.

Dans le cas des mesures de gestion budgétaire et sociale, les prélèvements viendraient, comme pour les tutelles et les curatelles d'Etat, en déduction de la rémunération des mesures à la charge de l'organisme débiteur de la prestation sociale considérée.

Pages 46, 47, 48

4.2.1 La fixation d'un coût par mesure : une entreprise particulièrement difficile

Le financement par mesure tel qu'il est pratiqué aujourd'hui est critiqué tant par les associations tutélaires que par les gérants de tutelle et les institutions concernées.

La très grande disparité des financements est la source principale de ce mécontentement. L'analyse développée par monsieur Henri Noguès, économiste entendu par la commission, permet d'observer « *qu'à aucun moment n'a existé une réflexion administrative et politique globale sur la logistique nécessaire à une application satisfaisante de la loi. Sans instruments de pilotage pertinents et sans possibilités d'un contrôle vraiment efficace, le système s'est développé au gré du jeu des multiples acteurs concernés (Cite Henri Nogues : le financement des mesures de tutelles au majeur)* »

Le financement par coût de la mesure a été réalisé pour celles relevant de l'Etat ou des caisses d'allocations familiales.

Certaines associations tutélaires, lors de leur audition, ont manifesté leur préférence pour un financement par mesure. Mais toutes fixent le prix d'une mesure aux environs de 1200 F mensuels. Pour mémoire, le chiffre déterminé par le rapport des trois inspections est de 820 F par mesure.

Aussi, le groupe de travail a-t-il longuement interrogé les différents acteurs du dispositif de protection des majeurs pour chercher les solutions les plus adaptées à la prise en compte financière de la charge de travail liée à la gestion d'une mesure judiciaire.

L'ensemble des gestionnaires des mesures de tutelle ont volontiers admis que cette différenciation des coûts en fonction de la nature des mesures n'est pas très pertinente.

En première analyse, il pourrait sembler normal de considérer que plus une mesure est lourde, plus elle nécessite de temps : ainsi la tutelle ou la curatelle renforcée, plus particulièrement restrictives de liberté, devraient-elles recevoir un financement supérieur à la curatelle simple.

D'un autre côté, cependant, d'aucuns s'accordent à penser que dans la grande majorité des cas le coût de la mesure est plus lié à l'accompagnement de la personne qu'à la gestion spécifique de son patrimoine. Ainsi pourrait se comprendre le financement plus avantageux de la tutelle aux prestations sociales qui inclut dans sa définition un volet « éducatif ».

Or par le phénomène des doubles mesures - choix par le juge d'une mesure civile accompagnée d'une tutelle aux prestations sociales adultes - l'organisme tutélaire a de plus en plus tendance à chercher à équilibrer budgétairement son service de tutelle par des mesures qui ne correspondent pas stricto sensu aux besoins de la personne pour laquelle ces mesures ont été prononcées. Cette confusion entre le financement d'un service et la prise en charge financière d'une mesure individuelle de protection est une réelle source d'opacité.

Les éléments chiffrés recueillis par le groupe auprès des directions départementales des affaires sanitaires et sociales et des caisses d'allocations familiales ont largement montré les disparités de financement par département. Selon la localisation géographique d'une association gestionnaire, le coût d'une tutelle, d'une curatelle ou d'une tutelle aux prestations sociales peut être multiplié par trois, voire beaucoup plus.

Entrent aussi en considération dans la fixation d'un mois tutelle par les pouvoirs publics les différences de conventions collectives des organismes tutélaires. C'est dire à quel point le financement fixé pour la prise en charge d'une mesure de tutelle ou de curatelle s'éloigne du coût réel d'une mesure pour prendre de plus en plus en compte le poids des charges afférentes au fonctionnement d'un service de tutelle.

Ce système de rémunération par mesure a tendance à être inflationniste.

Sans réelle contestation des associations tutélaires, la démonstration a été faite que ce qui est aujourd'hui rémunéré n'est pas la mesure elle-même mais le coût du service créé pour répondre aux décisions judiciaires et mettre en oeuvre les mesures de protection : délégués à la tutelle, secrétariat, travailleur social, spécialiste financier, juriste...

L'association se doit d'ailleurs d'assurer son financement indépendamment, pour une large part, du nombre et de l'évolution des mesures en cours d'année. Pour l'heure, en règle générale, le nombre de mesures confiées augmente au cours de l'année sans que ceci puisse se traduire en même temps par une augmentation de personnel. L'ajustement s'effectue ultérieurement, au-delà d'un certain seuil d'augmentation, et doit alors se pérenniser par le maintien ou une nouvelle augmentation du nombre de mesures attendues.

Ce constat, renforcé par la réflexion menée par le groupe de travail avec les associations tutélaires et plus largement avec les acteurs du dispositif, permet de dégager deux conclusions importantes :

- le coût d'une mesure est variable selon les besoins individuels de chaque personne protégée, quelle que soit la mesure prononcée. Un majeur protégé, malade mental, bénéficiant d'une mesure de tutelles aux prestations sociales, peut nécessiter un lourd investissement tandis que la charge d'une personne sous tutelle sans biens, disposant du minimum vieillesse et placée en établissement peut être infiniment plus légère (dans cette dernière situation, s'il est très généralement demandé que le coût de la mesure ne soit divisé que par 2 au lieu de 2,5, aucune démonstration péremptoire ne vient étayer cette proposition). ;
- le coût d'une mesure est variable en fonction du temps. Il diminue et se stabilise, après la période qui suit la décision judiciaire, et ceci quel que soit le type de mesure. Les premières semaines voire les premiers mois d'une mesure représentent en effet une charge de travail maximum, qui va le plus souvent en diminuant au fur et à mesure des années, tout en sachant qu'occasionnellement elle peut s'alourdir considérablement selon les circonstances.

La réforme du dispositif de protection juridique des majeurs

Rapport définitif du groupe de travail sur le financement

Direction générale des affaires sociales

Juin 2003

Page 6

La qualité de prise en charge des majeurs aujourd'hui : des insuffisances manifestes.

Le groupe de travail s'est efforcé d'objectiver le constat qui ressort notamment du rapport Favard, d'une charge de travail par délégué à la tutelle difficilement compatible avec une prise en charge de qualité au bénéfice de la personne protégée.

Un recensement, par échantillonnage, pour chaque grande fédération d'associations et de gérants de tutelle, du nombre de mesures par délégué à la tutelle et pour les autres catégories de personnels a été réalisé. (annexe 1)

Les résultats, bien qu'assez disparates, montrent que le nombre de mesures est en moyenne de 65 à 70 pour un délégué à la tutelle qu'il exerce totalement ou partiellement au domicile des majeurs protégés ou en établissement.

Ces chiffres dénotent que le temps consacré à la gestion d'un dossier est assez faible (environ 2 heures par personne et par mois dont 50% de présence directe auprès de la personne) traduisant ainsi une insuffisance dans la qualité de la prise en charge. Cette insuffisance n'a pas la même ampleur selon qu'il s'agit de mesures à domicile ou de mesures en établissement puisqu'en établissement social et médico-social le majeur protégé bénéficie d'un accompagnement social qui relève de la responsabilité de l'établissement, récemment renforcé par les dispositions de la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale et de la loi sur les droits des malades. S'agissant des personnes protégées cependant, l'exercice de certains de ces droits implique leur représentation par leur représentant légal, de nature à accroître la présence de celui-ci dans l'établissement.

Le groupe de travail s'accorde à estimer qu'une diminution sensible du nombre de mesures par délégué à la tutelle doit être recherchée à court ou moyen terme.

Les fédérations considèrent que le nombre moyen de 40 évoqué par le rapport Favard doit être pris pour référence. En ce qui concerne les gérances de tutelle privées, la disparité des modes de gestion, la faiblesse des contrôles tenant en partie à l'absence de financements publics, le recours, difficilement évaluable mais semble-t-il très courant au bénévolat, induisent une maîtrise très aléatoire de cette activité et des risques élevés en terme de qualité de prise en charge. Le groupe de travail a souligné la nécessité de professionnaliser et de mieux contrôler l'activité de gérance de tutelle, a fortiori si celle-ci reçoit, à l'avenir, un financement public. »

Page 11

2.1. Un système unique de prélèvement sur les revenus des personnes protégées.

2.1.1. Les principes et conclusions dégagés par le groupe de travail

Les fédérations d'associations tutélaires ont fait part au préalable de leur opposition sur le principe même d'un prélèvement effectué sur les ressources des majeurs protégés. Toutefois, étant admis que les prélèvements constituent une source de financement importante dont la suppression affecterait lourdement l'équilibre financier du dispositif, a fortiori dans un contexte de remise à niveau des dotations aux fins d'améliorer la qualité de la prise en charge, le groupe de travail a conclu au maintien de la participation des majeurs au financement de la mesure et à la nécessité de réformer le dispositif actuellement en vigueur.

En effet, le système de prélèvement actuel, extrêmement disparate selon les catégories de mesures, est source de forte inéquité entre les majeurs protégés. Sa complexité induit, en outre, des difficultés de prélèvement à la charge

des associations. Un consensus s'est donc dégagé dans le groupe en faveur d'un prélèvement simplifié et uniforme pour toutes les mesures et ce quel que soit l'opérateur désigné. L'objectif est aussi de rendre neutre le dispositif par rapport à la décision du juge.

Page 19

2.2.2.2. Le calcul du coût brut unitaire des mesures gérées par une personne physique.

L'harmonisation du dispositif de financement ainsi que la suppression de la gérance et de la notion de dévolution à l'Etat dans le projet de réforme du code civil modifient le champ de financement de l'Etat en y intégrant les gérances de tutelle.

La rémunération nette des gérants privés représente 40% de leurs charges d'après la fédération nationale des gérants de tutelle privés, le reste étant constitué principalement par des charges fiscales et sociales et accessoirement de frais divers (transports, frais postaux...).

La structure des charges est donc très différente de celle des associations (annexe 3 bis : tableaux des structures de charge des associations). Par conséquent, si la rémunération des gérants privés doit reposer sur les mêmes principes que celle des associations (taux de prélèvement identique, application de la cotation), il apparaît toutefois nécessaire de tenir compte de cette différence de structuration des charges.

La rémunération mensuelle nette d'un délégué à la tutelle ayant 10 ans d'ancienneté a été estimée à 1 700 €. Si l'on retient ce niveau de rémunération pour un gérant de tutelle privé, les ressources nécessaires pour couvrir l'ensemble des charges s'élèvent donc à 4 250€ ($1700/40*100$), ce qui correspond à un coût moyen du mois mesure de 65 € pour 65 mesures.

Cela correspond à un coût en établissement de 33 € (coefficient de 0,4) ou 49 € (coefficient de 0,6) et à un coût à domicile de 82 €. Ce coût à domicile de 82 € a été ensuite appliqué aux mesures les plus coûteuses dans la cotation, c'est à dire à la TPSA à domicile et à la curatelle d'Etat renforcée à domicile dans la cotation pour permettre le calcul d'un coût brut global ainsi qu'un coût brut unitaire pour les mesures confiées à une personne privée. (annexe 9 : cotation des mesures gérées par une personne physique).

Il existe un écart, variable selon les hypothèses de prélèvement, entre le coût du mois-mesure actuel d'une mesure exercée par une personne physique et le coût unitaire issu de la cotation Il pourrait être envisagé de verser un forfait par mesure, qui sera la différence entre le coût de la mesure résultant de la cotation et les prélèvements perçus par la personne physique. Ce financement doit également servir d'effet de levier pour une amélioration de la prise en charge. Il serait donc versé dans la limite de 65 mesures par délégué avant rebasage qualité.

La participation de l'Etat devra, en tout état de cause, être conditionnée au respect de certains critères fixés au niveau national.

Les gérants de tutelle privés ont proposé les critères suivants qui doivent faire l'objet d'une expertise ultérieure:

- 1°) Niveau d'études : bac + 3 ;
- 2°) 3 ans d'expérience professionnelle dans les domaines du diplôme d'origine (droit, gestion, travail social). Ce sont les critères actuellement retenus par les Associations Tutélaires pour recruter les délégués ;
- 3°) Obligation de suivre une formation spécifique reconnue et validée par la DRASS ;
- 4°) Obligation de présenter une attestation d'Assurance Responsabilité Civile Professionnelle ;
- 5°) Obligation d'être inscrit à l'URSSAF et donner son N° de Siret et code APE (qui doit être le même pour tout le monde) ;
- 6°) Âge minimum de 25 ans ; 7°) Prestation de serment et remise d'une carte professionnelle.

Tant pour les gérants de tutelle hospitaliers que pour les gérants de tutelle privés, le versement d'une participation de l'Etat doit être fondé sur des éléments physico- financiers plus fiables que ceux dont dispose aujourd'hui le groupe de travail. Avant tout engagement dans ce sens, il conviendra donc de fiabiliser les données, si nécessaire sur la base d'une enquête représentative.

Page 24

2.3.2. Le coût de l'effet qualité.

Dans la première partie du rapport, le constat a été fait de la nécessité de prendre en compte la qualité de la prise en charge des personnes sous mesure de protection. Cette prise en compte passe par la diminution du nombre de mesures gérées par un délégué à la tutelle. Il est actuellement estimé à 65 mesures.

Calculs

Cinq hypothèses de prise en compte de l'amélioration de la qualité ont été réalisées. A savoir le passage de 65 mesures à 40 par délégué à la tutelle par tranches de 5 mesures.

Le coût unitaire a été déterminé en calculant l'écart en pourcentage entre les 65 mesures qui sont actuellement exercées par les délégués et le nombre de mesures cible de l'hypothèse. Cet écart a ensuite été appliqué au coût moyen pondéré de 137 €.

Les coûts unitaires des mesures de curatelle renforcée et de TPSA selon les hypothèses sont les suivants :

	65 mesures	60 mesures	55 mesures	50 mesures	45 mesures	40 mesures
Coût moyen pondéré appliqué à la mesure la plus cotée (TPSA et CE renforcée à domicile)	137 €	147,5 €	158 €	168,5 €	179 €	190 €
Taux d'augmentation par rapport à 65 mesures soit 136 €.		7,7 %	15,4 %	23,1 %	30,8 %	38,5 %

Les hypothèses de prélèvement appliquent une franchise pour les revenus inférieurs et égaux au MV et à l'AAH + 0,01 € et un seuil de 1,4 SMIC pour celles relatives à un passage allant de 60 à 50 mesures et un seuil de 1,5 SMIC pour celles envisageant un passage à 45 et 40 mesures.

Les taux de prélèvement par rapport à l'hypothèse relative à la situation actuelle (65 mesures) ont été réévalués afin que soient alignés au niveau du seuil le coût moyen de la mesure à domicile et le rendement du prélèvement. Cette obligation a nécessité de relever le seuil pour les deux dernières hypothèses pour éviter des taux de prélèvement excessifs. (Annexe 5 bis : prélèvement pour une personne)

Page 42

Proposition 12 : Amélioration de la qualité de prise en charge par la diminution progressive du nombre de mesures gérées par un délégué à la tutelle.

Protection des majeurs sous tutelle ou curatelle
Journal du médiateur de la république
Janvier 2006

Il n'est pas fait mention de la régulation quantitative de l'activité des gérants de tutelle privés

Communication à la commission des finances de l'Assemblée Nationale

« Tutelles et curatelles »

Cour des Comptes

Juillet 2006

Page 18

« C'est ainsi que pour l'ensemble des DDASS consultées, le nombre moyen de mesures gérées par un délégué à la tutelle est de l'ordre de 65 mesures et le temps moyen consacré à chaque mesure n'est que de 2 heures par mois.

Or la tutelle ne se limite pas à une gestion de patrimoine, elle est aussi une aide apportée aux personnes vulnérables dans la gestion de tâches quotidiennes de la vie (paiement du loyer et des factures courantes) et requiert par conséquent une présence régulière du tuteur auprès des personnes protégées. Celle-ci s'est, à l'heure actuelle, réduite.

De surcroît, la gestion des biens et des revenus des personnes protégées exige que les gérants de tutelle ou les délégués à la tutelle aient des compétences en matière juridique, financière et fiscale. Dans la grande majorité des cas, les associations tutélaires sont en mesure d'assurer un suivi de gestion satisfaisant grâce à la mutualisation de compétences réunies en leur sein. Lorsque cette gestion est le fait d'un gérant de tutelle privé, l'adaptation du profil du gérant à la situation dépend de la gamme de compétence offerte au juge par la liste officielle. »

Avis et rapports du Conseil Economique et Social
« Réformer les tutelles » - Rapport présenté par Mme Rose Boutaric
2006

Le rapport du Conseil Economique et Social ne semble pas faire mention de la nécessité d'une régulation quantitative et qualitative de l'activité des gérants de tutelle privés, et semble n'envisager que les conditions de contrôle de la profession prise dans son ensemble.

Sénat - Rapport fait au nom de la commission des Lois

Par Henri de Richemont, sénateur

7 février 2007

Page 70

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

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

Ces amendements tendent à : (...) conserver le financement par « mois-mesure » des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, personnes physiques, en le soumettant à des indicateurs identiques à ceux retenus pour la dotation globale de financement (article 14) ;

Page 291

Aussi votre commission vous soumet-elle un amendement tendant à exclure l'application de la règle de la dotation globale pour ces personnes physiques.

Afin d'éviter les dérives qu'a suscité le système du « mois- mesure », ce même amendement prévoit que la rémunération des mandataires personnes physiques est déterminée en fonction d'indicateurs liés, en particulier, à la charge de travail résultant de l'exécution des mesures de protection dont elles ont la charge et à l'état des personnes qui en bénéficient.

Pages 300, 301 et 302

Art. L. 462-10 du code de l'action sociale et des familles : Contrôle administratif de l'activité des personnes physiques mandataires judiciaires à la protection des majeurs

L'article L. 462-10 nouveau du code de l'action sociale et des familles définit les modalités du contrôle de l'activité des personnes physiques mandataires judiciaires à la protection des majeurs.

Ce contrôle administratif s'exercera en complément de la surveillance générale des mesures de protection exercées par le juge des tutelles et le procureur de la République en application de l'article 416 du code civil dans sa rédaction issue de l'article 5 du projet de loi et du pouvoir d'injonction et de dessaisissement reconnu au juge des tutelles par l'article 417 du même code dans sa rédaction issue du même article.

Ce contrôle administratif sera assuré par le représentant de l'État dans le département. Un mécanisme de sanctions graduelles est, dans ce cadre, mis en place.

En premier lieu, le représentant de l'Etat disposera d'un pouvoir d'injonction, auquel il pourra recourir d'office ou à la demande du procureur de la République.

Cette injonction pourra intervenir :

- soit en cas de violation par le mandataire judiciaire à la protection des majeurs des lois et règlements ;
- soit lorsque la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral de la personne protégée est menacé ou compromis par les conditions d'exercice de la mesure de protection judiciaire.

L'injonction faite à l'intéressé devra être assortie d'un délai, fixé par le représentant de l'Etat de manière «circonstanciée», comme a tenu à le préciser l'Assemblée nationale.

En second lieu, si le mandataire judiciaire à la protection des majeurs n'a pas satisfait à l'injonction qui lui a été adressée, le représentant de l'État dans le département :

- soit retirera l'agrément donné au mandataire judiciaire à la protection des majeurs personne physique en application de l'article L. 462-1 ;
- soit « annulera » la déclaration faite par l'établissement par laquelle est portée à la connaissance du représentant de l'Etat la désignation du mandataire judiciaire à la protection des majeurs concernés.

L'emploi de l'indicatif ayant valeur d'obligation, le préfet n'aura pas de pouvoir d'appréciation mais aura compétence liée.

Ce retrait ou cette annulation devra résulter d'une demande du procureur de la République ou, à défaut, donner lieu à un avis conforme de ce dernier.

Le troisième alinéa du texte proposé permet le prononcé d'une mesure de retrait ou d'une mesure d'annulation sans injonction préalable et au besoin d'office par le préfet. Cette intervention rapide peut en effet se justifier en cas de manquements flagrants du mandataire judiciaire à la protection des majeurs aux devoirs de sa charge. Les modalités exceptionnelles d'utilisation de cette procédure seront déterminées par un décret en Conseil d'Etat.

Le dernier alinéa de ce texte prévoit une information du procureur de la République sur le retrait ou l'annulation prononcé par le représentant de l'Etat. Cette disposition se justifie par un souci de permettre au procureur d'avoir une vision claire de la situation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs dans le ressort.

Bien que le texte ne le précise pas, ces sanctions conduiront automatiquement à la radiation du mandataire judiciaire à la protection des majeurs concerné de la liste prévue à l'article L. 461-2 nouveau du code de l'action sociale et des familles tel que rédigé par l'article 9 du projet de loi.

Question écrite au gouvernement

Question n°41327, posée par M. Marc Dolez

Question publiée au JO le 10/02/2009 - Réponse publiée au JO le 01/12/2009

Texte de la question

M. Marc Dolez appelle l'attention de Mme la garde des sceaux, ministre de la justice, sur les propositions du médiateur de la République pour utilement compléter la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs. Il lui demande notamment de lui indiquer la suite susceptible d'être réservée à celle visant à plafonner l'activité des mandataires individuels (gérants privés) afin de garantir un suivi réel individualisé de la personne protégée.

Texte de la réponse

Le législateur n'a prévu aucune limite au nombre de mesures de protection que peut exercer un mandataire judiciaire à la protection des majeurs, que celui-ci soit une association, un professionnel exerçant à titre individuel ou un préposé d'établissement. Toutefois, le mandataire agissant sur mandat du juge peut voir son activité limitée par ce dernier. En effet, le juge peut retirer à tout mandataire les mesures de protection des majeurs qu'il exerce à l'occasion, par exemple, du réexamen des mesures de protection qui doit intervenir par principe au minimum tous les cinq ans, s'il n'est pas satisfait de la qualité des prestations fournies par celui-ci, ou ne pas lui confier d'autres mesures de protection pour les mêmes raisons. Le décret n° 2008-1553 du 31 décembre 2008 relatif à l'exercice à titre individuel de l'activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et de l'activité de délégué aux prestations familiales prévoit en outre un régime de contrôle plus contraignant pour les mandataires individuels. Seuls ceux-ci, parmi l'ensemble des mandataires judiciaires, sont tenus de déclarer aux juges et au préfet de département le nombre de mesures de protection exercées ainsi que le nombre de personnes qui les assistent (secrétaires spécialisés). Au vu des renseignements contenus dans la déclaration, le juge des tutelles peut décider de ne plus confier au mandataire de nouvelles mesures de protection s'il estime, par exemple, que ce dernier ne peut assumer dans des conditions satisfaisantes son exercice parce qu'il est assisté d'un nombre insuffisant de secrétaires spécialisés. Il n'est donc pas apparu nécessaire de prévoir en outre une mesure de plafonnement de l'activité tutélaire s'appliquant aux seuls gérants de tutelle privés.

Rapport de la mission sur la maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux

Rapport dirigé par Alain Koskas, février 2011.

Page 20

Les associations tutélaires rencontrent des difficultés également pour envoyer leurs membres se former et acquérir le certificat national de compétence prévu par la loi. Les problèmes se situent en termes de temps et d'argent.

De même, il semble indispensable de limiter le nombre de personnes confiées à chaque mandataire dans la mesure où au-delà d'un certain nombre qui peut être fixé à une soixantaine de personnes sous protection, le mandataire n'a plus assez de temps pour s'en occuper de façon sérieuse.

Cela induit les dérives observées dans les institutions, notamment avec des mandataires qui ne viennent jamais voir leur protégé et qui laisse faire un certain nombre d'actes leur revenant, aux professionnels des institutions.

De même des formations à la reddition des comptes devraient être organisées pour ces mandataires sociaux qui souvent peuvent encore ne pas distinguer les actes d'administration des actes de disposition.

Les juges des tutelles ont en effet une vision relativement sévère du niveau de compétence des mandataires y compris d'ailleurs, des mandataires judiciaires.

Les juges des tutelles peuvent obtenir la radiation de certains mandataire dont ils constatent soit qu'ils sont incompetents, soit qu'ils sont malhonnêtes mais un des principaux problèmes réside dans une insuffisante formation.

Page 38 :

Synthèse analytique

Limiter le nombre de personnes confiées à chaque mandataire.

Page 41 :

Proposition

19 - De limiter impérativement à 50 le nombre de mesures de protection par mandataire et de veiller à l'application de cette mesure ;

20 - De mettre en place un système de contrôle et d'évaluation de l'action des mandataires auprès de leurs "protégés" en institution ;

Audition de l'UNAF par Christophe Sirugue, Député

Mardi 27 septembre 2011

Pages 2 et 3 :

Dans les textes d'application non conformes à la loi ou n'ayant pas apporté la simplification souhaitée par la loi, il convient de noter les points suivants :

(...)

- l'harmonisation des conditions d'habilitation et d'exercice des professionnels, quel que soit leur statut : obligation de formation pour tous, procédure d'autorisation pour les associations, de déclaration pour les préposés d'établissement et d'agrément pour les mandataires privés. Sur ce dernier point, le décret paru n'a absolument pas été conforme au consensus issu des travaux préparatoires, auxquels participaient pourtant l'ensemble des opérateurs. La fédération nationale des mandataires privés, dans un souci de qualité de l'exercice des mesures, était la 1ère à défendre un plafond d'activité, par exemple. «
- l'harmonisation de la rémunération des opérateurs professionnels, pour une égalité de traitement des personnes protégées. Sur ce point, la concertation sur le décret d'application ne laissait apparaître aucune différence. En final, les modes de financement ne répondent pas non plus aux mêmes logiques : les uns fonctionnant par dotation globale et les autres par une tarification forfaitaire à la mesure ou à l'acte ...

(...)

La volonté derrière ces constats n'est pas de stigmatiser telle ou telle catégorie de professionnels, mais au contraire d'éviter la segmentation de la mission de protection. La bonne mise en œuvre de cette politique publique nécessite le concours de tous les opérateurs et la variété garde tout son intérêt et mérite d'être conservée, dans l'intérêt des personnes protégées. Tendre vers une reconnaissance globale d'un statut professionnel, avec des exigences homogènes et cohérentes, est essentiel pour préserver l'égalité des droits des citoyens protégés.

A combien peut-on raisonnablement estimer le nombre de mesures par délégué- mandataire ?

La réponse se situe probablement aux alentours de 60 mesures par délégué, mais ce nombre est très relatif, car largement dépendant de l'organisation mise en place dans les services. Différentes formules existent :

- certains services ont développé des cellules juridiques importantes, permettant aux délégués de leur confier une série d'actes,
- d'autres services ont choisi de mettre en place un pôle d'ouverture des mesures compétent pendant les intenses trois premiers mois, avant de transférer au délégué pour la gestion courante ... La montée en charge de la réforme a conduit au développement de stratégies de fonctionnement, pour développer la proximité avec les usagers et la possibilité d'associer et d'impliquer au mieux les personnes. La répartition géographique entre délégués est plus opérationnelle, l'organisation des permanences d'accueil physiques ou téléphoniques, des visites à domicile ... sont pensées pour optimiser l'efficacité du service rendu.

Union Syndicale des Magistrats, Audition par M. Christophe Sirugue, Député Assemblée Nationale, le 4 octobre 2011

Page 5

La grande difficulté reste le sous-financement des mandataires judiciaires

La majorité des majeurs sous protection dispose de faibles revenus. Les mandataires judiciaires dépendent principalement de leur financement public. Ce financement est cependant très insuffisant pour permettre une prise en charge conforme aux objectifs de la Loi.

Les délégués des associations tutélaires ont en charge jusqu'à 60 majeurs à domicile ou 130 majeurs en établissement. Même si le ratio mesure/ETP est bien moindre compte tenu des autres salariés (secrétaires, juristes etc...), le chiffre reste trop élevé pour un véritable accompagnement du majeur, au-delà de la pure gestion des comptes. Les majeurs n'ont que très peu de contacts avec leur tuteur ou curateur, dont le travail se concentre sur la gestion administrative et financière (deux visites par an souvent).

La dimension d'accompagnement social et d'apprentissage de l'autonomie est largement sacrifiée puisque la gestion des comptes ne peut souffrir de retard. Les mandataires judiciaires sont ainsi obligés de solliciter des tiers (services sociaux de proximité, association d'insertion, professionnels de l'aide à la personne, familles) pour prendre en charge une partie des missions qui résultent pourtant de leur mandat de protection.

Le déficit d'accompagnement a pour résultat un prolongement de la protection au-delà de ce qui semblait nécessaire pour remettre le majeur sur les rails. Au lieu de conduire des majeurs vers l'autonomie on aboutit parfois au résultat inverse puisque le majeur perd le contact avec la gestion financière et administrative et devient totalement dépendant d'un tiers. On sait qu'un retour à l'autonomie est illusoire pour certaines personnes dont les difficultés sont sérieuses et durables, mais pour d'autres, la surcharge des délégués est très regrettable. Les conséquences ne sont pas neutres pour les financeurs.

En tout état de cause, un effort doit être notamment consenti par les financeurs (Etat, sécurité sociale) dans le cadre des dotations globales de fonctionnement pour faire baisser le ratio de majeurs par délégué. Dans le cas contraire, le législateur doit revoir à la baisse les obligations légales des mandataires car il est un hypocrite de fixer au plus haute ces obligations en invoquant la dignité des majeurs protégés tout en refusant les moyens qui permettraient de les atteindre.

Syndicat de la magistrature
Note sur la protection des majeurs pour la commission des affaires sociales de
l'Assemblée Nationale
10 octobre 2011

Page 6

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. »