

[texte](#)

[étude/rapport](#)

Rapport de mission interministérielle : L'évolution de la protection juridique des personnes

"Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables"

Par: Anne Caron Déglise, Magistrat, Avocat général à la Cour de cassation /

Publié le : 04 Décembre 2018

Partager sur :

- [Facebook](#)
- [Twitter](#)
- [LinkedIn](#)
- [Imprimer cet article](#)
- [Enregistrer en PDF](#)

Fichiers

- [Rapport - L'évolution de la protection juridique des personnes \(1.56 Mo\)](#)

Poursuivre la réflexion

Le document complet est disponible via le lien situé à droite de cette page

Préambule

Toute personne physique jouit de la personnalité juridique et se voit ainsi reconnaître des prérogatives, des droits. La pleine capacité de jouissance et d'exercice de ses droits suppose que la personne puisse exercer une volonté éclairée, résultant d'une aptitude à comprendre les données et les enjeux des questions qui lui sont soumises, à élaborer un raisonnement et à faire des choix. Si, en raison d'une altération de ses facultés personnelles, la personne majeure ne peut exprimer une volonté consciente, le droit ne lui reconnaît pas la capacité de participer efficacement à la vie juridique. Sa personnalité juridique en est ainsi diminuée puisque son aptitude à faire valoir seule ses droits, ou même à en être titulaire (par exemple pour le droit de vote) pourront être limitées. Ainsi était présentée la théorie générale dite des incapacités en

droit civil par le doyen Jean Carbonnier¹. En doctrine en effet, l'idée d'une personnalité diminuée du fait d'altérations ou de déficits présentés par une personne adulte par rapport à une norme théorique de capacité a été longtemps évoquée pour tenir compte de la faiblesse de certaines personnes et protéger les plus fragiles. Cette conception, fortement contestée, a largement évolué avec la loi du 5 mars 2007 dont l'objectif majeur était de « protéger sans diminuer ».

Presque dix années après son entrée en vigueur, la loi du 5 mars 2007 complétée par l'ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 a été saluée comme marquant une avancée dans la reconnaissance des droits des personnes les plus vulnérables. Cependant, elle fait l'objet de critiques croisées tant au regard de sa conformité avec la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées entrée en vigueur en France le 20 mars 2010, et en particulier son article 12 « reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité », que de sa mise en oeuvre jugée défailante. À ces rapports, viennent s'ajouter les demandes réitérées d'associations de personnes handicapées et de leurs familles, ainsi que de l'Inter-fédération des acteurs de la protection juridique des majeurs. La mission interministérielle commandée par les ministres de la justice, des solidarités- santé et par la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées s'inscrit dans ce contexte. Le Président de la République a lui-même appelé lors de la rentrée solennelle de la Cour de cassation le 15 janvier 2018 à prendre en compte les critiques des instances nationales et internationales « au regard du nombre de mesures de tutelle qui privent la personne de sa capacité juridique alors que les réflexions actuelles s'accordent sur la nécessité de lui laisser davantage d'autonomie et de suivre sa volonté lorsqu'elle peut s'exprimer ». Soulignant en outre la place particulière de la justice face aux défis de notre temps, essentielle à la fois dans les équilibres de l'État et de notre vie en société, le Président de la République a clairement affirmé que « l'effectivité des droits, au sens où la philosophe Simone Weil convoquait ce terme d'effectivité, est la clé de toute confiance dans la justice et partant dans la démocratie. Rien ne ruinerait davantage notre édifice démocratique que le sentiment d'une justice dont les principes resteraient théoriques ».

Le groupe de travail s'est donc appuyé sur les témoignages des personnes concernées (par leurs représentants institutionnels, par le collectif Confcap-Capdroits, par l'invitation d'usagers) et sur le travail de chercheurs, d'universitaires, de praticiens, d'acteurs du monde médical, social et juridique dans une visée pluridisciplinaire. Il a eu le souci constant de prendre effectivement en compte tout à la fois les constats déjà réalisés sur le dispositif de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection juridique des majeurs, et les attentes des professionnels, des aidants et des personnes elles-mêmes pour approcher d'abord, le ressenti et les exigences de ce qu'est et représente le fait d'être atteint d'altérations parfois lourdes de ses facultés personnelles, au point de ne plus être totalement autonome dans la prise des décisions qui les concerne. L'association de plusieurs disciplines, de plusieurs compétences, dont les « expertises de soi-même » portées par les personnes, a conduit les membres du groupe de travail à s'interroger sur le sens des protections, sur les limites à poser et sur les régulations à construire, pour que la reconnaissance et les droits de chaque personne en situation de perte d'autonomie puissent être assurés en toute situation et que les protégeants ne soient pas eux-mêmes déboussolés par un système qui leur donne injonction de produire souvent l'impossible sans en avoir réellement les moyens depuis des années et sans instance de pilotage.

Pour cela, il nous est apparu impératif de parvenir à agréger l'attention de chacun à l'autre dans une société qui respecte et accepte les plus fragiles de ses membres et qui, au quotidien, reconnaît l'action qui engage et la présence coordonnée qui prend soin. La persistance de stratégies clivées entre acteurs publics et privés et de réduction de moyens à

court terme sans vision d'ensemble des enjeux essentiels de libertés individuelles et de droits fondamentaux serait contraire à la mission interministérielle qui nous a été confiée et au cadre constitutionnel de notre République.

Le groupe de travail s'est attaché, par strates successives, à chercher des points de consensus en n'occultant jamais ni la réalité et la complexité des situations pour les personnes, leurs proches et les professionnels ni l'impératif de sécurité juridique. En totale liberté de parole et d'imagination, il s'est constamment efforcé de rechercher comment répondre aux dysfonctionnements dénoncés pour préserver la sécurité juridique des actes posés par des personnes dont la particularité est de ne pas pouvoir toujours (et parfois jamais) exprimer un consentement éclairé et de favoriser l'autonomie de la personne dans le respect de sa personnalité, de ses droits fondamentaux et de sa dignité.

Le groupe de travail, conscient des risques de dogmatisme, d'idéalisme et de désengagement de l'État, s'est aussi interrogé sur le risque consistant à vouloir être inclusif à tout prix, sans nuance, en négligeant la sécurité juridique des tiers et en ne protégeant plus. Il s'est néanmoins attaché à regarder sans complaisance et avec lucidité les applications concrètes du droit. Si la personnalité juridique perdure en théorie jusqu'à la mort pour tout être humain, les atteintes qui peuvent être apportées à la capacité juridique par les régimes d'incapacité, ne semblent pas respecter à leur juste niveau les droits fondamentaux. Ils enferment durablement un nombre de personnes important sans réelle possibilité d'évolution, comme en atteste le très faible nombre de mainlevées de mesures⁷. Cet état de fait est d'autant moins acceptable que le critère d'entrée dans un régime de protection juridique et surtout judiciaire est lui-même fortement discuté, l'évaluation des altérations des facultés personnelles ne prenant pas véritablement en considération les facteurs environnementaux et les possibilités d'évolution de la personne, si elle est soutenue. Le droit civil à lui seul éprouve des difficultés majeures à prendre en compte les autres dimensions du droit et en particulier celui de la protection sociale, alors que la jurisprudence elle-même admet le principe d'une appréciation d'une situation de faiblesse pouvant par exemple porter non pas seulement sur les caractéristiques personnelles de l'individu mais également sur les conditions économiques de son environnement, de son existence.

Il n'est donc plus possible aujourd'hui de penser la capacité juridique des personnes sans les envisager dans leur environnement, dans leur rapport à aux possibilités d'expression de leur volonté, de leur accès à la connaissance et à l'exercice de leurs droits. D'autant moins que le recours généralisé à la dématérialisation des accès et des contenus, parfois sans qu'une alternative « papier » ne soit proposée entrave la possibilité pour la personne vulnérable d'agir seule. Il n'est donc pas suffisant d'instaurer uniquement des modes de protection théoriques sans se préoccuper ni de ce que vivent réellement les personnes qui y sont confrontées et leurs aidants, ni de ce que peuvent mettre en place les professionnels et des contournements parfois graves d'un cadre juridique qui montre ses limites.

Seule une politique publique volontariste en faveur des personnes particulièrement vulnérables en raison des troubles qui les atteignent, et de leurs proches, permettra de réelles avancées. Cette nécessité nous renvoie tous l'impératif d'un débat public présidant à des choix de priorités, y compris en termes de moyens matériels, éclairé par la meilleure connaissance des différentes formes d'altérations des facultés personnelles, de leurs conséquences, des besoins exprimés par les personnes qui en souffrent et des réponses apportées sur l'ensemble du territoire. Elle nous oblige aussi à accepter collectivement la différence et la prise de risques dans les interventions pour ne pas laisser reposer l'accompagnement des plus fragiles sur les seuls aidants naturels, quand il y en a, ou sur des professionnels de moins en moins nombreux faute de vocation. Le groupe de travail a compris que chaque intervention ne fait sens que si des axes clairs et assumés sont posés. À

ce titre, et malgré les contraintes de temps, il a souhaité clarifier la connaissance du public concerné par les mesures de protection, les conditions d'évaluation des situations soumises aux juges, étudier des alternatives, assumer la difficulté que représente l'intervention au soutien de l'autre en posant les prémisses d'une meilleure organisation du métier de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et le cadre d'un contrôle plus efficace des actions. Surtout, il a recherché comment mieux reconnaître la centralité de la personne dans le dispositif de protection organisé par la loi du 5 mars 2007 dont tous les participants ont admis qu'elle était une avancée majeure mais que sa mise en oeuvre pouvait être défailante en raison, notamment, de l'absence criante de moyens associés.

Dans le délai qui lui était donné, le groupe de travail n'a pu qu'amorcer une réflexion sans pouvoir définir en détail toutes les modalités d'application des propositions faites, après une réunion finale de restitution des points de consensus et des réserves, par la rédactrice du rapport désignée pour conduire la mission. Les riches contributions laissent apparaître les nuances voire oppositions d'approche de ses participants et une feuille de route invite à poursuivre la dynamique interministérielle et pluridisciplinaire engagée. Les directions compétentes, les acteurs, les familles, les personnes elles-mêmes pourront ainsi s'en saisir pour créer les conditions d'un débat public et le faire vivre. Il serait indispensable de prévoir un suivi, par exemple par la Cour des Comptes, de l'efficacité des propositions, dès lors qu'elles seraient retenues.

Les grandes orientations

- La reconnaissance de la présomption de capacité de la personne.
- Le droit d'être soutenu dans l'expression de sa volonté et de ses préférences, notamment par le développement de moyens de communication adaptés.
- La nécessité d'assurer la sécurité des tiers.
- Le soutien réaffirmé aux intervenants familiaux, lorsqu'il est possible et la priorité donnée au cadre de l'action de protection sociale de proximité.
- Une appréciation de la perte ou des restrictions d'autonomie qui doit intégrer la dimension juridique de soutien effectif de l'expression de la volonté et des préférences.
- Une appréciation de la perte ou des restrictions d'autonomie pluridisciplinaire et multidimensionnelle préalable à toute demande de protection et/ou signalement.
- La suppression de la tutelle et le choix d'une mesure unique de sauvegarde des droits dont le socle serait l'assistance, le juge pouvant par décision spécialement motivée et dans les situations les plus lourdes organiser des fenêtres de représentation.
- La nécessité de conserver un juge judiciaire statutaire clairement identifié, soit dans le cadre des attributions actuelles du juge d'instance soit en le spécialisant spécifiquement dans ce champ.
- Le changement de dénomination du « juge des tutelles ».
- Le maintien d'un contrôle judiciaire sur l'exercice du mandat et sur les comptes de gestion.
- La reconnaissance métier des professionnels de la protection juridique des majeurs.
- La reconnaissance d'un statut clair pour tous les mandataires judiciaires à la protection des majeurs et particulièrement pour les mandataires-préposés d'établissements.
- L'organisation de la profession et la structuration des contrôles entre le ministère des solidarités-santé et le ministère de la Justice.
- La création d'un Conseil national de la protection juridique des majeurs.
- La nécessité d'un choix clair de financement et une réelle politique publique de la protection juridique des majeurs impulsée et portée par un Délégué interministériel

identifié.

Le document complet est disponible via le lien situé à droite de cette page

Partager sur :

- [Facebook](#)
- [Twitter](#)
- [LinkedIn](#)
- [Imprimer cet article](#)
- [Enregistrer en PDF](#)

Sommaire