

NOTE DE CADRAGE

Accompagner la personne nécessitant une mesure de protection juridique dans l'exercice de ses droits et vers un parcours de vie inclusif.

Validée le 29 novembre 2022

Date de la saisine : [Date de la saisine] **Demandeur :** Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des Solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées.

Service(s) : DiQASM-SR

Personne(s) chargée(s) du projet : Carole PEINTRE et Florence LIGIER

1. Présentation et périmètre

1.1. Demande

Cette recommandation de bonnes pratiques professionnelles s'inscrit dans le cadre :

- d'une saisine de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), dans le but de compléter les travaux nationaux en cours sur la protection juridique qu'elle pilote.
- de la nécessité d'actualiser la recommandation de l'ANESM « Participation des personnes protégées dans la mise en œuvre des mesures de protection juridique » (1) au regard d'une part, des changements introduits par plusieurs dispositions juridiques intervenues depuis une dizaine d'années et d'autre part pour l'élargir aux thématiques qui posent question dans l'accompagnement des personnes bénéficiant d'une mesure de protection.

1.2. Contexte

Données statistiques sur les mesures et leurs bénéficiaires

Au 31 décembre 2020, le ministère de la Justice dénombrait 375 700 personnes bénéficiant d'une mesure de tutelle et 348 400 d'une curatelle. En 2020, 84 500 mesures ont été ouvertes : 54% d'entre elles ont été confiées à la famille (28 500 mesures d'habilitation familiale et 17 000 autres mesures), 29% à un service mandataire, 16% à un mandataire privé et 1% à un préposé d'établissement. Les sauvegardes de justice et les mesures d'accompagnement judiciaire (MAJ) représentent seulement quelques centaines d'ouvertures par an (2).

Du côté des professionnels exerçant la mesure, le nombre de mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM) exerçant leur activité dans les services mandataires ou en libéral étaient estimés

8300 en 2019 (3). A cela s'ajoutaient 632 préposés d'établissement inscrits sur les listes départementales en 2021¹.

Les profils des majeurs protégés sont très variés et dépendent notamment du type de mesure (tutelle/curatelle) et de la catégorie de mandataire (famille/professionnel). Ainsi, le mode de gestion familial se caractérisait en 2015 par une sur-représentation de tutelles et des âges extrêmes (moins de 30 ans et 90 ans et plus) (4). Parmi les mesures gérées uniquement par les professionnels en 2016, une étude nationale, diligentée par la DGCS, a objectivé notamment la présence fréquente de troubles psychiatriques : 44% des personnes protégées étaient en situation de handicap psychique et 11 autres % connaissaient ou avaient connu un suivi ou une hospitalisation psychiatrique sans bénéficier pour autant d'une reconnaissance d'un handicap ou d'une dépendance liée à l'avancée en âge (5).

Par ailleurs, 64% des personnes accompagnées par une structure médico-sociale en faveur des adultes handicapés bénéficiaient d'une mesure de protection juridique fin 2018 (6). Dans les établissements pour personnes âgées, ce taux s'élevait à 29% fin 2019 (7).

Un contexte réglementaire en évolution mais qui ne permet pas de répondre aux engagements internationaux

Devant l'augmentation constante du nombre de personnes bénéficiant d'une mesure de protection, le législateur a souhaité en 2007 réformer le dispositif de protection pour limiter les mesures de protection aux personnes atteintes d'une altération de leurs facultés personnelles médicalement constatée.

La loi n°2007-308 du 05 mars 2007, entrée en vigueur au 1er janvier 2009 fixe le cadre actuel du dispositif de protection des majeurs.

Cette loi pose les principes de nécessité, subsidiarité et proportionnalité. Une mesure de protection ne peut être prononcée que si aucune mesure alternative n'est possible. La mesure doit être individualisée et proportionnée pour répondre aux besoins de la personne².

La loi vise également à renforcer les droits fondamentaux des personnes sous protection. La mesure de protection doit ainsi garantir la protection de la personne et de ses biens dans le respect de ses libertés individuelles, de ses droits fondamentaux et de sa dignité. Elle doit favoriser, dans la mesure du possible, l'autonomie de la personne³.

La loi n°2007-308 vient, de plus, réformer le fonctionnement des acteurs de la protection juridique des majeurs en créant le métier de mandataire judiciaire à la protection des majeurs⁴. Il s'agit d'unifier les anciens métiers de gérants de tutelle et de préposés gérants hospitaliers. L'exercice du métier est soumis à l'obtention d'un certificat national de compétence identique quel que soit le mode d'exercice de la profession (service de tutelle, mandataire individuel ou préposé d'établissement). Les services mettant en œuvre les mesures de protection des majeurs sont intégrés dans la liste des établissements et services sociaux et médico-sociaux⁵.

Enfin, la loi réaffirme la primauté de la famille dans l'exercice de la mesure⁶ et prévoit que les tuteurs familiaux puissent bénéficier d'une information ou d'une aide pour exercer le mandat de protection. La primauté donnée à la famille pour l'exercice de la mesure sera réaffirmée en 2015 avec la création de l'habilitation familiale⁷.

¹ Service SD02 A – DGCS – Ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées.

² Article 428 du Code civil

³ Article 415 du Code civil

⁴ Article L471 et suivants du Code de l'action sociale et des familles

⁵ Article L312-1-I al. 14 du Code de l'action sociale et des familles

⁶ Article 449 du Code civil

⁷ Ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille

Par ailleurs, la France est signataire de la convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) qui, dans son article 12, réaffirme le droit pour les personnes en situation de handicap à la reconnaissance de leur personnalité juridique dans tous les domaines sur la base de l'égalité avec les autres. Le comité des droits chargé du suivi de la mise en œuvre de cette convention a précisé en 2014 que cela signifiait que les systèmes de prises de décisions substitutives devraient être abolis ; seuls devraient être maintenus les dispositifs d'assistance proportionnés et individualisés.

La loi n°2007-308 ne répond que partiellement aux obligations internationales de la France (8). Plusieurs rapports (9-13) sont venus souligner ces difficultés et faire des préconisations visant notamment à un meilleur respect des droits fondamentaux des majeurs sous mesure de protection.

Plusieurs mesures ont été prises pour répondre à ces critiques, dont :

- L'accès à certains droits fondamentaux pour les personnes sous protection tel que le droit de vote, ou le droit de se marier ou de conclure un PACS, et la mise en concordance des différents codes (code civil, CASF, CSP) pour réaffirmer la primauté des choix de la personne (santé, logement...) ;
- La mise en place d'une évaluation globale de la situation lors des ouvertures de mesure lorsque la demande n'émane ni de la personne ni de ses proches.

En réalité, la mise en place d'un accompagnement adapté est complexe et s'inscrit dans une tension entre d'une part, le respect des choix de la personne et la valorisation d'une société inclusive mis en avant par la CIDPH et d'autre part, la notion de protection des biens et de la personne encore fortement présente dans le code civil.

Etat des connaissances et des pratiques

L'ensemble des acteurs rencontrés, de leur place respective de mandataire judiciaire, de magistrat, de famille, de partenaire médico-social ou sanitaire, de personne elle-même en mesure de protection juridique, témoignent tous d'une tension éthique constante entre : « sécurité et liberté », « respect de ses choix et intérêt du majeur protégé », « autonomie et prise de risque ».

Sécurité et liberté

Le besoin de protection juridique se poserait tout particulièrement pour faire face à :

- des situations sociales dégradées et/ou marquées par des ruptures de droits et de soins ;
- des sollicitations frauduleuses, voire une exploitation du manque affectif et de la solitude de la personne ou encore de sa vulnérabilité à l'intrusion de tiers au sein du logement ;
- un intérêt financier de l'entourage familial pouvant bloquer les projets de la personne ;
- une mise en danger de la personne lors de manifestations aiguës de symptômes liés à certaines pathologies psychiatriques et pouvant se traduire notamment par des achats compulsifs ;
- des situations d'urgence suite à des accidents de la vie ou à la défaillance subite des soutiens environnementaux existants ;
- des suspicions ou des faits avérés de négligence ou de maltraitance dans des situations de forte dépendance à l'aide d'un tiers.

Mais au-delà des situations les plus urgentes ou critiques qui mettent manifestement la personne vulnérable en danger, se pose la question de l'évaluation du besoin de protection juridique, au regard notamment des capacités de la personne et des propositions de soutien à envisager. Sont alors en jeu le recueil et le partage d'informations entre les acteurs impliqués dans le signalement et l'accompagnement global, comme la place laissée à la personne elle-même et à ses soutiens naturels dans l'expression des points de vue.

Si la mesure de protection juridique peut procurer un sentiment de sécurité, voire de confort, à la personne concernée ou à son entourage, celle-ci n'est pas sans effet sur la liberté des personnes

concernées, y compris quand la protection porte uniquement sur les biens. En effet, la très grande majorité des mesures attribuées privent la personne de la liberté de procéder aux dépenses de son choix avec un accès médiatisé à ses ressources. De plus, les outils proposés par les banques donnent rarement à la personne protégée la possibilité de connaître à tout moment l'état de ses comptes. Pour les personnes vivant en institution, l'organisation de la distribution du reste à vivre peut même les priver de tout usage de l'argent monétaire et du plaisir de consommer.

Ainsi, et y compris sur le seul périmètre budgétaire, la mesure peut être vécue par la personne protégée comme contraignante, infantilisante et générant une forte frustration en matière de consommation.

Respect des choix de la personne et intérêt du majeur protégé

De nombreuses restrictions exercées sur la liberté de la personne protégée sont motivées par la recherche de son intérêt. En pratique, les décisions prises dans la mise en place de la mesure et au cours de son exercice résulteraient d'une confrontation, répétée et continue, entre :

- des représentations parfois divergentes que recouvre la notion d'intérêt, pour une situation singulière, entre le juge, la personne à qui est confiée le mandat et la personne protégée,
- les choix énoncés par la personne et ce qu'elle considère comme prioritaire dans un cadre lui-même contraint par divers facteurs extérieurs, et notamment le budget et les aides professionnelles et familiales mobilisables.

Plusieurs situations interrogent tout particulièrement les acteurs rencontrés :

- le temps consacré à la personne est insuffisant pour l'informer sur les répercussions de la mesure sur sa vie quotidienne et vérifier ce qu'elle en a compris ;
- la personne protégée n'a pas toujours connaissance de ses droits et des ressources territoriales existantes, ni des voies de recours en cas de désaccord avec son mandataire ; la personne exerçant le mandat étant parfois le canal d'information unique ;
- en cas de mandat confié à la famille, la personne protégée est souvent prise dans un conflit de loyauté ;
- les choix exprimés par la personne protégée ne sont pas toujours pris en compte dès lors que les achats concernés n'entrent pas dans la catégorie des « dépenses de première nécessité » (tabac, coiffeur, alcool).
- une connaissance insuffisante par le mandataire judiciaire du fonctionnement singulier des personnes atteintes de pathologies psychiatriques, de troubles neurodéveloppementaux ou encore de troubles neuro-évolutifs rend parfois difficile un dialogue constructif et l'établissement d'un lien de confiance, indispensables pourtant pour jeter les bases d'un accompagnement de qualité.
- les conditions du recueil du consentement, des préférences, des habitudes de vie ou de l'expression de volonté de la personne ne sont pas toujours réunies : dispense d'audition par le juge basée uniquement sur des limitations en matière de communication verbale ou de mobilité physique de la personne protégée ; utilisation de supports de communication inadaptés aux facultés personnelles de la personne protégée ; sollicitation insuffisante de l'expertise des professionnels qui accompagnent la personne au quotidien et de sa famille en cas de limitation majeure de l'expression de sa volonté ; non prise en compte des capacités fonctionnelles fluctuantes de la personne selon le moment et l'interlocuteur ; non-respect de la temporalité du processus réflexif et décisionnel de la personne protégée ; consultation du mandataire judiciaire sans recherche préalable du consentement de la personne pour des actes personnels (droit à l'image, la santé, les relations personnelles).

Autonomie et prise de risque

Une des finalités de la mesure de protection juridique est de favoriser, autant qu'il est possible, l'autonomie de la personne (art. 415 CC), sans qu'aucune précision ne soit donnée sur ce terme polysémique. Les actes d'assistance et de représentation exercés par le mandataire s'appuieraient d'abord sur l'appréciation des capacités de discernement et de jugement de la personne (14). Cette autonomie « décisionnelle » pourrait ainsi renvoyer au concept plus large d'autodétermination, qui s'inscrit dans « un droit revendiqué par les personnes concernées elles-mêmes afin d'être reconnues et respectées en tant que personne à part entière en passant par la notion de capacité à agir, à gérer sa vie, à faire des choix et à prendre des décisions librement » (15).

La protection juridique qui a vocation à permettre l'exercice des droits apparaît ainsi « comme un moyen susceptible de soutenir le processus décisionnel et de compenser la perte ou l'absence de capacité d'exercice » (14). La poursuite de ce double objectif se jouerait tout au long du parcours d'accompagnement global dans lequel la mesure de protection juridique doit s'inscrire : en amont de la mesure, dans le cadre de l'individualisation de l'exercice de la mesure par le mandataire, dans les perspectives d'aménagement, d'allègement ou de sortie de la mesure.

Si la proportion « d'allègement de la mesure » ou de « mainlevée » reste modeste, il est souligné l'impérieuse nécessité de considérer la mesure de protection juridique comme une modalité de soutien transitoire, dont il faudra cependant sécuriser la sortie, en proposant à la personne de passer par des étapes intermédiaires. De plus, certains acteurs alertent sur les effets potentiellement délétères, sur le processus d'autonomisation de la personne, de la mise en place trop « systématique » d'une mesure de protection pour trois types de situations : premièrement, au moment du passage à l'âge de la majorité pour des jeunes au long passé institutionnel dans le secteur social ou médico-social, deuxièmement, dans une période de soins sans consentement pour des personnes présentant des troubles psychiques et troisièmement, dans la perspective d'une admission dans un hébergement médico-social (EHPAD, foyer de vie, MAS, etc.).

Pour les personnes atteintes d'une maladie évolutive ou en perte d'autonomie, tous les dispositifs susceptibles de faire valoir, de façon anticipée, leurs préférences et leurs choix (mandat de protection future, directives anticipées, personne de confiance) contribueraient à faire perdurer le pouvoir d'agir de la personne.

Mais la recherche du maintien et du développement de l'autonomie comporte toujours une prise de risque pour la personne protégée vivant de nouvelles expériences et pouvant générer potentiellement tant des succès que des échecs. Cette prise de risque porte également sur le mandataire qui engage possiblement sa responsabilité à double titre : soit de façon directe quand l'individualisation de la mesure fait des incursions en dehors du cadre strict du mandat judiciaire, soit indirectement, quand les nouveaux projets engagés finissent par détériorer la situation de la personne ou quand ils font potentiellement courir un risque à un tiers. Les exemples rapportés sur les réticences des mandataires judiciaires ou des tuteurs familiaux concernent en particulier des projets de changements résidentiels (passage de l'internat à un appartement partagé en ville), de réorientation professionnelle (changement d'ESAT), ou encore d'acquisition d'un véhicule motorisé. Cette prise de risque serait cependant atténuée dès lors qu'elle est envisagée de façon calculée, partagée et accompagnée, en associant le mandataire, la personne protégée et les autres acteurs impliqués dans la mesure (entourage familial, partenaires sociaux et médico-sociaux, etc.).

Les freins et les leviers à la mise en place de réponses éthiques

Le compromis, qui consiste à maximiser l'autonomie de la personne protégée, sa sécurité et son intérêt, tout en préservant autant que possible sa liberté et en respectant ses choix, s'appuie nécessairement sur une démarche éthique (16).

En pratique, les acteurs rencontrés font état de facteurs qui freinent la définition et la mise en œuvre de solutions éthiques :

- Le turn-over au sein des services mandataires, ainsi qu'une disponibilité et une réactivité des mandataires judiciaires jugées insuffisantes génèrent parfois : rupture de droits, difficultés dans la gestion des situations d'urgence et pour l'achat de biens de première nécessité, dégradation de la qualité et de la continuité de l'accompagnement.
- La généralisation de la dématérialisation des services publics (17) et de certaines démarches commerciales, la disparition des guichets d'accueil physique, ou encore des lieux d'information dont l'accès se fait uniquement sur rendez-vous constituent des obstacles au développement de l'autonomie de publics souvent concernés par l'illettrisme, l'illectronisme ou encore qui se caractérisent par des modalités de communication singulières.
- Des démarches administratives extrêmement chronophages en l'absence de voies d'accès prioritaires du mandataire judiciaire à certaines institutions, en particulier concernant l'ouverture de droits à la Préfecture, à la CAF et à la CPAM.
- L'inégalité dans l'accès aux outils bancaires facilitant le développement de l'autonomie de la personne.
- Un petit nombre de situations mobilise fortement les mandataires judiciaires faute de pouvoir mobiliser les soins et aides, adaptés ou en quantité suffisante pour contribuer à leur accompagnement global (en lien en particulier avec une carence de personnel en psychiatrie, des listes d'attente en SAVS/SAMSAH, une intervention des services à domicile difficile à mettre en place en présence de troubles du comportement ou d'addictions, etc.).
- Une collaboration entre le mandataire judiciaire et les autres professionnels participant à l'accompagnement de la personne protégée souvent peu formalisée et reposant sur des initiatives personnelles non inscrites dans la durée.
- Une connaissance des mesures de protection juridique et une représentation des missions du mandataire judiciaire très inégales pouvant conduire au désengagement de certains professionnels pourtant légitimes à intervenir (services spécialisés, dispositifs de droit commun) et à des attentes à l'égard du mandataire judiciaire qui vont au-delà des limites du mandat et de l'esprit de la loi. A l'inverse, le rôle de médiation et de coordination de parcours, exercé par les équipes médico-sociales, mériterait d'être précisé.

A l'inverse, les acteurs rencontrés témoignent de pratiques favorables à l'accompagnement de la personne protégée, portant par exemple sur :

- *Des pratiques partenariales entre mandataires judiciaires et équipes médico-sociales*, comme le partage de leur expertise et carnet d'adresse respectifs pour des situations complexes ou urgentes, la participation aux réunions de synthèse sur le projet personnalisé, des séances d'informations sur les mesures de protection au sein de structures médico-sociales. De plus, les mandataires judiciaires ont globalement des relations partenariales plus étroites avec les équipes médico-sociales quand ils gèrent plusieurs mesures au sein de la même structure.
- *Des outils, comme des supports de communication sur les droits des personnes (18)*, des guides sur la répartition des rôles de chaque acteur impliqué dans une mesure de protection

juridique dans les prises de décision (19), ou encore une application informatique pour permettre aux personnes protégées de consulter leurs comptes sur leur smartphone.

- Des actions ou dispositifs favorisant le développement de l'autodétermination de la personne protégée, sa participation et un parcours inclusif sont en cours de développement, par exemple des groupes de parole de personnes protégées au sein de certains services mandataires (1), des formations auprès de travailleurs en ESAT sur les mesures de protection juridique (20), le déploiement récent de « dispositifs de soutien à l'autodétermination et de facilitateurs » en faveur des personnes en situation de handicap (21).

La place de la famille

Le rôle de la famille dans l'exercice de la protection juridique est complexe et prend des formes variées. Qu'elle soit directement impliquée dans un mandat d'assistance ou de représentation (tuteur, curateur, habilité) ou dans son contrôle (subrogé à la mesure), la famille :

- s'avère également investie dans une relation affective,
- participe potentiellement à l'accompagnement global de la personne dans son parcours de vie,
- voit parfois ses propres conditions de vie impactées par les ressources de la personne protégée ou le choix de son lieu de vie (en cas notamment de cohabitation ou d'obligation alimentaire).

De multiples enjeux propres à la famille viennent ainsi s'ajouter aux différents facteurs à prendre en compte dans la démarche éthique visant à atteindre le juste équilibre entre protection, droits et libertés et autonomie (22). La famille est potentiellement assignée à de multiples places, vectrice du développement de l'autonomie ou de comportements surprotecteurs, vigie dans la prévention de la maltraitance ou autrice de mauvais traitements. Mais dans tous les cas, la famille tire sa légitimité à être associée à la gestion de la mesure du fait de sa connaissance fine du fonctionnement de la personne, de son vécu, de ses habitudes de vie et préférences.

La plus ou moins grande implication de la famille dans la gestion de la mesure de protection juridique et sa collaboration avec les mandataires judiciaires soulèvent plusieurs points d'attention :

- le partage des informations doit respecter les règles de confidentialité et la volonté de la personne protégée ;
- l'équilibre doit être trouvé entre la priorisation d'intérêt du majeur protégé, l'équilibre familial et l'engagement des aidants familiaux du quotidien ;
- les attentes des familles à l'égard du mandataire judiciaire vont parfois au-delà de son pouvoir d'action et du périmètre du mandat ;
- les familles exerçant une subrogation sur le budget n'ont pas toujours les compétences techniques pour le faire, ce qui peut être source de tension avec le mandataire judiciaire ;
- les questions d'argent peuvent activer des conflits familiaux ou impacter la relation entre la personne protégée et son entourage ;
- les droits des personnes protégées ne sont pas toujours connus des familles.

Des actions d'information et de soutien aux familles apparaissent essentielles à tous les acteurs, aussi bien en amont qu'aux différentes étapes du parcours de la mesure de protection juridique. Elles sont prioritairement menées par les services d'Information et de Soutien aux Tuteurs Familiaux, qui sont présents dans chaque département mais sans être toujours bien identifiés par les familles.

1.3. Enjeux

L'exercice du mandat judiciaire participe, avec sa spécificité et au côté des différentes formes d'accompagnement s'adressant aux personnes en situation de vulnérabilité, à favoriser leur

autodétermination, leur autonomie, la mise en œuvre effective de leurs décisions, un parcours de vie inclusif et à garantir le respect de leurs droits et libertés.

Permettre à la personne d'élaborer et d'exprimer ses choix de vie et d'être citoyenne à part entière, tout en assurant sa sécurité et en protégeant son intérêt, est avant tout un enjeu sociétal. De plus, son accompagnement global s'inscrit nécessairement au croisement de volontés et de contraintes qui entrent en tension, sur les plans aussi bien juridique, éthique, que des pratiques et des organisations.

L'enjeu de ces recommandations est donc de définir et promouvoir un cadre d'intervention et de collaboration pour l'ensemble des acteurs accompagnant les personnes bénéficiant d'une mesure de protection juridique favorisant l'exercice de leurs droits pour être actrices d'un parcours de vie inclusif.

1.4. Cibles

Cette recommandation s'adresse :

- à la personne majeure concernée, en questionnement sur l'intérêt d'une mesure de protection juridique ou pour laquelle un mandat judiciaire a été délivré par le juge,
- à son entourage, que l'exercice du mandat lui soit ou non confié,
- aux mandataires judiciaires relevant de l'article 471-1 du CASF, qu'ils soient salariés dans une association tutélaire, préposés d'établissement ou qu'ils exercent à titre individuel.
- et à l'ensemble des professionnels et des bénévoles des dispositifs spécialisés ou de droit commun participant à l'accompagnement global de la personne nécessitant une mesure de protection juridique.

1.5. Objectifs

Cette recommandation a pour objectif de fournir des repères et des outils au service des pratiques et des organisations en vue de :

- Inscrire le mandat judiciaire dans un parcours global d'accompagnement en articulant les interventions des différents acteurs.
- Permettre le développement de l'autonomie de la personne pour décider et agir et favoriser son autodétermination, notamment en limitant autant que possible les actions substitutives, dans le cadre d'une prise de risque calculée et partagée.
- Lever les obstacles à l'accès aux équipements et services de droit commun et favoriser un parcours de vie inclusif.

1.6. Délimitation du thème / questions à traiter

Cette recommandation concerne les situations des personnes majeures nécessitant une mesure de protection juridique : la tutelle, la curatelle, la sauvegarde de justice, l'habilitation familiale et le mandat de protection future. La mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) et la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) seront abordées dans le cadre du parcours en mesure de protection juridique (en amont ou en aval).

La recommandation comprend deux parties et une fiche thématique

1ère partie : Principes d'intervention partagés dans l'accompagnement global de la personne protégée

- Autodétermination et autonomie : prise en compte du fonctionnement singulier des personnes concernées ; modalités de communication et supports d'information adaptés ; modalités de

soutien de l'expression de la volonté de la personne ; évaluation de l'autonomie et de la prise de risque.

- Accompagnement global et société inclusive : exercice du mandat comme une des modalités de l'accompagnement global, articulé avec les autres professionnels, les bénévoles et la famille ; inscription sur le territoire et connaissance des ressources existantes ; accès aux dispositifs de droit commun ; pair-aidance.
- Ethique et partage d'informations.

2ème partie : Recommandations selon l'étape du parcours de mise en protection juridique

- En amont de la mesure : recueil d'informations, évaluation partagée de la situation, recherche de solutions alternatives dans le cadre d'un accompagnement global, accompagnement du processus d'adhésion de la personne à une demande de mesure de protection.
- Au début de la mesure : conditions favorisant l'établissement d'un lien de confiance et prise en compte des soutiens existants ; ouverture des droits ; évaluation de la situation de protection des majeurs ; établissement du dossier individuel de protection des majeurs (DIPM) en articulation avec les autres projets personnalisés.
- Au cours de la mesure : individualisation de la mesure ; collaboration avec la famille (co-tutrice, subrogée, famille non impliquée dans la mesure) ; articulation avec les partenaires ; risques calculés et partagés ; réévaluation de la situation.
- Dans le processus d'allègement ou de sortie de la mesure : évaluation ; préparation à l'allègement de la mesure ou sa main levée ; définition des alternatives, relais et des conditions de poursuite des différents soutiens dans le cadre de l'accompagnement global ; définition partagée des risques et des signes d'alerte sur la nécessité de solliciter de nouveau une mesure de protection juridique.

Cette deuxième partie sera enrichie autant que de besoin par des encadrés précisant les droits des personnes, les pratiques à tenir et les organisations à mettre en place sur les thèmes suivants : le budget, la santé, le choix du lieu de vie, les relations personnelles (dont le mariage et le PACS, la parentalité) et la citoyenneté (dont le vote).

Fiche thématique

Une fiche thématique sera consacrée à la prévention, au repérage et au traitement des situations de maltraitance dans l'accompagnement des personnes nécessitant une mesure de protection juridique.

2. Modalités de réalisation

- HAS
- Label
- Partenariat

2.1. Méthode de travail envisagée et actions en pratique pour la conduite du projet

La recommandation sera élaborée selon la méthode « recommandations de bonnes pratiques professionnelles pour le secteur social et médico-social, méthode par consensus simple ». Sont en pratique prévus :

- la réalisation d'une analyse critique de la littérature ;
- la mise en place d'un groupe de travail. Six réunions sont prévues, elles pourront être complétées, le cas échéant, par des réunions en sous-groupes pour aborder des thématiques spécifiques et clarifier les principales notions. Le groupe de travail a pour mission l'élaboration des recommandations en s'appuyant sur les données de la littérature et sur l'expertise des professionnels et des personnes concernées ;
- des entretiens complémentaires avec les personnes sous mesure de protection qui ne pourrait participer au groupe de travail pluridisciplinaire (personnes en situation de déficience intellectuelle, personnes âgées...)
- la relecture des recommandations par un groupe de lecture et par les parties prenantes.

2.2. Composition qualitative des groupes

Le groupe comprendra une vingtaine de personnes.

Il sera composé de :

- ➔ 2 représentants des personnes concernées et de 3 familles exerçant ou non des mesures de protection
- ➔ 5 à 6 mandataires professionnels représentant les trois modes d'exercice
- ➔ 2 à 3 représentants des services sociaux (polyvalence de secteur, secteur psychiatrique, hôpital)
- ➔ 4 ou 5 représentants des ESSMS accompagnant des personnes sous mesure de protection (établissements ou services accompagnant des personnes en situation de handicap, établissements ou services accompagnant des personnes âgées, établissements ou services accompagnant des personnes en situation de précarité)
- ➔ un ou deux juge(s) des tutelles
- ➔ un médecin agréé en matière de protection des majeurs
- ➔ un psychiatre exerçant en secteur psychiatrique
- ➔ deux chercheur(s) ou universitaire(s)
- ➔ un éthicien

2.3. Productions prévues

- Recommandation
- Argumentaire scientifique
- Outils dont une fiche thématique sur la prévention, le repérage et le traitement des situations de maltraitance

3. Calendrier prévisionnel des productions

- Validation de la note de cadrage en CSMS : 29 novembre 2022
- Analyse bibliographique et constitution du groupe d'experts : 1er semestre 2023
- Réunions du groupe d'experts : Juin 2023 – Juin 2024
- Publication : Septembre 2024

Partie réservée à l'usage interne

N°EVAMED : Cliquez ici pour taper du texte.

4. Stratégie prévisionnelle de mise en œuvre de la production Mesures d'impact envisagées

L'impact principal attendu est une meilleure adaptation des mesures aux besoins des personnes. Ainsi le développement des mesures alternatives, le nombre d'adaptation et de levée de mesures sont des indicateurs pertinents.

Au niveau de la coordination des acteurs impliqués dans l'accompagnement global, les indicateurs seront les outils permettant de mesurer la régularité des échanges entre les mandataires et les ESSMS (par exemple mise en place de protocoles de formalisation des modalités de travail).

4.2. Plan d'actions

Un plan d'actions devra être défini en lien avec le service communication. Outre les actions de communication habituelles auprès des partenaires institutionnels (voir ci-après), il est proposé de privilégier les formats type webinaire, colloques, etc. afin de favoriser le partage d'expérience et les regards croisés entre les acteurs des impliqués dans le parcours des majeurs sous mesure de protection.

5. Ressources prévisionnelles

5.1. Ressources humaines

Ce travail mobilisera :

- deux chefs de projets du SR à 50% ;
- une assistante ;
- un documentaliste et un assistant documentaliste ;
- un chef de projet du service juridique.

Il nécessite des réunions mensuelles de pilotage.

Enfin, un chargé de projet sera recruté pour l'analyse de la littérature.

5.2. Dépenses de fonctionnement associées

Sont prévus :

- des frais de missions pour des visites de dispositifs (GEM...) ;
- des frais de déplacement et de repas pour 6 réunions du groupe de travail ;
- 80 vacations de chargé de projet.

Pour l'élaboration de la stratégie de diffusion et d'évaluation de l'impact des recommandations pourront être prévus :

- des frais de déplacement et de repas pour les experts associés au projet

5.3. Communication et diffusion

Les productions seront diffusées :

- aux membres du comité de concertation pour la qualité et l'évaluation des établissements et services sociaux et médicosociaux ;
- aux membres de la CSMS ;
- via les canaux de communication habituels de la HAS ;
- via des communications dans des congrès scientifiques et des revues professionnelles.

Un webinaire ou un colloque sur le thème devraient être envisagés.

5.4. Traduction

Il n'est à ce stade pas prévu de traduire les productions finales en langue étrangère.

L'opportunité d'une transcription en facile à lire et à comprendre (FALC) sera étudiée avec le groupe de travail.

Annexes

Annexe 1 : Éléments de définition sur les mesures de protection juridique et les personnes à qui sont confiées l'exercice du mandat judiciaire

Quelles mesures de protection juridique ?

La mesure de protection juridique est destinée soit à la protection de la personne, soit à ses intérêts patrimoniaux, soit aux deux. Elle peut porter sur tous les actes de la vie civile ou son action peut être restreinte à certains d'entre eux. Elle diffère également selon la nature de l'intervention du mandataire (assistance/représentation), la durée du mandat et la personne à qui est confiée la mesure (professionnel ou non).

Aux tutelle, curatelles (simple, renforcée, aménagée) et sauvegarde de justice est venue s'ajouter, à partir de 2015⁸, l'habilitation familiale. La création de cette mesure de protection juridique (au mandat « familial » et « non judiciaire ») s'inscrit dans une double volonté du législateur de confier à la famille, de façon prioritaire, le soin d'assurer la protection des intérêts de ses proches et de limiter la judiciarisation de la protection apportée.

Dans ce même esprit et en voulant également préserver autant que possible le pouvoir de la personne à diriger sa vie et à faire valoir ses choix et préférences, la réforme de la justice de 2019 est venue consacrer la primauté d'une mesure anticipative à toute autre forme de protection juridique. Instaurée dès la loi 2007-308, le mandat de protection future permet à quiconque de désigner à l'avance une ou plusieurs personnes (appelées *mandataires*) pour l'assister ou le représenter en cas de perte de capacité physique ou mentale entravant sa capacité d'exprimer sa volonté. Ce mandat de protection future, outre la désignation du ou des mandataires, spécifie le périmètre du mandat ou liste les actes concernés et peut, même, comporter des indications très précises sur les souhaits de la personne en matière de projet de vie (conditions d'hébergement, relations personnelles avec les tiers, loisirs et vacances, etc.). Au moment d'une demande de protection juridique, ce sont les dispositions prévues dans le mandat de protection future qui s'appliqueront.

À cette palette de mesures de protection juridique, deux mesures alternatives et temporaires (la MASP et la MAJ) sont prévues par le législateur depuis 2007 et visent exclusivement à aider la personne concernée à recouvrer son autonomie dans la gestion de ses prestations sociales. Ces deux mesures, qui s'articulent et se complètent, ne concernent donc pas un public connaissant une altération de ses fonctions cognitives ou physiques et excluent de fait les personnes n'ayant pas accès à ce type de ressources. Pour ces deux mesures, la personne protégée continue à procéder à tous ses actes civils. Ces deux mesures peuvent, selon la situation, éviter la mise en place d'une mesure de protection juridique plus contraignante ou au contraire en constituer une étape préalable, ou encore un outil dans un processus de sécurisation de sortie de la mesure de protection juridique.

Qui exercent ces mesures ?

Si le juge des tutelles ne peut pas désigner un membre de la famille pour exercer la mission de tuteur ou curateur, il nomme un mandataire judiciaire à la protection des majeurs.

Il y a trois types d'exercice de la profession : salarié dans un service mandataire, privé exerçant à titre individuel et salarié d'un établissement hospitalier ou d'un établissement d'hébergement (préposé

⁸ Ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille

d'établissement). Quel que soit son mode d'exercice, ce professionnel est obligatoirement détenteur du Certificat National de Compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et figure sur une liste départementale établie par le préfet après avoir prêté serment auprès du Tribunal judiciaire.

L'exercice d'une mesure de protection juridique par un membre de l'entourage recouvre les mêmes missions qu'un mandataire judiciaire, mais ne pose aucune exigence en matière de formation, d'assermentation ni de validation de connaissances ou compétences spécifiques. Cependant, en rappelant que la protection d'une personne vulnérable est d'abord un devoir des familles, la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 a instauré la possibilité pour les familles de bénéficier gratuitement d'une « information personnalisée et une aide technique dans la formalisation des actes de saisine de l'autorité judiciaire et dans la mise en œuvre des diligences nécessaires à la protection des intérêts de la personne protégée »⁹. Ce sont les mandataires judiciaires qui sont chargés de l'information et du soutien aux tuteurs familiaux (ISTF), dans le cadre de permanences téléphoniques et physiques (dans les tribunaux, au sein d'un service mandataire, etc.), d'entretiens individuels, d'ateliers thématiques, de réunions collectives au sein des structures sanitaires ou médico-sociales.

L'exercice de la tutelle ou curatelle peut être partagé entre plusieurs membres de la famille ou entre un professionnel et un membre de l'entourage. Le juge répartit généralement les missions entre les co-tuteurs ou co-curateurs en leur assignant pour l'un la protection des biens et pour l'autre la protection de la personne.

De plus, la loi prévoit la possibilité pour le Juge de désigner un subrogé tuteur ou curateur. Ce dernier n'assiste ni ne représente la personne protégée (sauf lorsque les intérêts de la personne protégée sont en conflit avec ceux du tuteur ou curateur) ; son rôle est limité au contrôle de l'exercice de la mesure, en particulier des comptes et de l'utilisation du patrimoine. Il est ainsi chargé de saisir le juge en cas de problème. Depuis la réforme de la justice de mars 2019, le subrogé tuteur/curateur peut assumer seul le rôle de vérification et d'approbation des comptes qui revenait jusque-là au greffier en chef du tribunal judiciaire

⁹ Art R215-16 du CASF.

Annexe 2 : Liste des entretiens réalisés

Institutions :

- Associations de personnes concernées : Nous Aussi, GEM l'Eclaircie
- Associations de familles : France Alzheimer et maladies apparentées, UNAFAM, Autisme France
- Ministère : DGCS
- Fédérations de mandataires : CNMJPM, FNMJI, COMAJEPH, ANMJPM
- Magistrats : ANJCP
- Fédérations gérant des services mandataires : UNAF, FNAT, UNAPEI
- Associations gestionnaires d'établissements et services médico-sociaux : Groupe SOS Senior, Croix Rouge Française, Œuvre Falret, UGECAM, ADSEA 28, Fédération Trisomie 21
- Psychiatrie : Coordination de l'action sociale et éducative du GHU Paris
- CREA Hauts-de-France

Personne qualifiée :

- Benoit Eyraud, Maître de conférences en sociologie et chercheur

Références bibliographiques

1. Agence nationale de l'évaluation de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Recommandations de bonnes pratiques professionnelles. Participation des personnes protégées dans la mise en oeuvre des mesures de protection juridique : Anesm; 2012.
2. Ministère de la justice. La protection juridique des majeurs. Références statistiques justice. Paris: Ministère de la justice; 2020.
<http://www.justice.gouv.fr/statistiques-10054/references-statistiques-justice-12837/references-statistiques-justice-34256.html>
3. Citizing. Protection juridique de majeurs : et si ça n'existait pas ? Évaluation des impacts socio-économiques de la protection juridique de majeurs par les mandataires professionnels. Paris; 2020.
4. Belmokhtar Z, Ministère de la justice. Tuteurs et curateurs des majeurs : des mandataires aux profils différents. Infostat justice 2018;162.
5. Ancreai. Etude relative à la population des majeurs protégés. Profils, parcours et évolutions. Paris: Association nationale des centres régionaux d'études, d'actions et d'informations; 2017.
6. Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques. Deux tiers des adultes handicapés accompagnés par des structures dédiées bénéficient d'une protection juridique fin 2018. Paris: Drees; 2022.
<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-11/ER1246.pdf>
7. Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques. Des résidents de plus en plus âgés et dépendants dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées. Premiers résultats de l'enquête EHPA 2019. Paris: Drees; 2022.
<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-07/er1237.pdf>
8. Hanon C, Minoc J, Eyraud B. Choisir et agir pour autrui ? Controverse autour de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées. : Doïn; 2019.
9. Défenseur des droits. Protection juridique des majeurs vulnérables. Rapport. Paris; 2016.
10. Cour des comptes. La protection juridique des majeurs. Une réforme ambitieuse, une mise en oeuvre défailante. Paris: Cour des comptes; 2016.
11. Conseil national consultatif des personnes handicapées. Rapport du CNCPPH relatif à la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs : assurer le respect des droits fondamentaux des personnes vulnérables. Paris: Cncph; 2018.
https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/04/rapport_du_cncpph_sur_la_loi_du_5_mars_2007.pdf
12. Caron Déglise A. L'évolution de la protection juridique des personnes. Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables. Rapport de mission interministérielle. Paris: Ministère de la justice; 2018.
13. Assemblée nationale, Abadie C, Pradié A. Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les droits fondamentaux des majeurs protégés. Paris: Assemblée nationale; 2019.
https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b5124_rapport-information.pdf
14. Ministères sociaux, Ministère de la justice. Repères pour une réflexion éthique des mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Paris; 2020.
<https://www.unaf.fr/app/uploads/sites/3/2022/05/reperes-ethiques-mijpm--21-05-06-vf.pdf>
15. Haute Autorité de santé. L'accompagnement de la personne présentant un trouble du développement intellectuel (TDI) - (Volet 1). Recommandation de bonne pratique. Saint-Denis La Plaine: HAS; 2022.
https://www.has-sante.fr/jcms/p_3237847/fr/l-accompagnement-de-la-personne-presentant-un-trouble-du-developpement-intellectuel-tdi-volet-1
16. Fédération Nationale des Associations Titulaires. Éthique du mandataire judiciaire à la protection des majeurs. De la théorie à la pratique professionnelle. Paris: ESF Social; 2020.
17. Défenseur des droits. Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ? Paris; 2022.
18. Unapei. Les droits, le patrimoine, la santé de la personne protégée. Paris: Unapei; 2020.
https://www.unapei.org/wp-content/uploads/2020/02/Cahier_Personnes_Protegees_Droits_Patrimoine_sante%CC%81_Unapei2019.pdf
19. Creai Hauts de France. La protection juridique des majeurs. Professionnels du sanitaire, du social et du médico-social. Bien coopérer en pratique. Lille: Centre régional d'études d'actions et d'informations; 2020.
20. Creai Bourgogne Franche-Comté. Catalogue de formations 2022. Ahuy: Creai; 2022.
https://www.creaibfc.org/wp-content/uploads/CatForm_2022.pdf
21. Ministère des solidarités et de la santé. Bulletin officiel. Santé, protection sociale, solidarité. Paris: Ministère des solidarités et de la santé; 2022.
<https://solidarites-sante.gouv.fr/fichiers/bo/2022/2022.11.sante.pdf>
22. Lefeuvre K, Moisdon-Chataigner S. Protéger les majeurs vulnérables. Quelle place pour les familles ? Paris: Presses de l'EHESS; 2015.

