

Rapport

Évolution de la protection juridique des majeurs

Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables

Mission interministérielle

Ministre de la justice, Ministre des solidarités-santé, Secrétaire d'État chargée des personnes handicapées

La mission interministérielle

- **La lettre de mission :**
 - bilan des critiques internationales et nationales (Comité des droits, Défenseur des droits, Cour des Comptes ...)
 - réflexion sur l'exercice des droits fondamentaux et les discriminations subies par les personnes protégées ;
 - délimitation des champs de l'action sociale et de la protection judiciaire ;
 - élaboration de nouvelles règles favorisant l'autonomie et l'expression de la volonté tout en renforçant le statut et le rôle des MJPM
- **Le groupe de travail et la méthode**

Un diagnostic partagé

- Un nombre croissant de personnes, de proches et d'intervenants (professionnels ou non) concernés par la protection juridique, régime organisé par le code civil à l'égard de personnes adultes souffrant d'altérations de leurs facultés personnelles
- Début 2017 : 730.000 personnes environ dont 725.000 en protection judiciaire et 4.600 MPF
- 77.200 nouvelles mesures en 2015 (55% tutelle)
- 99% des tutelles sont prononcées sans aménagement (95% des curatelles sont renforcées)
- Moins de 2% de mainlevées des mesures

Un diagnostic partagé

- Peu d'autonomie laissée à la personne dans l'exercice de la mesure (taux d'acceptation des requêtes relatives à la protection de la personne 82% en tutelle et 65% en curatelle ; taux d'acceptation des requêtes relatives aux opérations ponctuelles de gestion des biens : 99% en tutelle et 98% en curatelle)
- Augmentation du nombre d'habilitations familiales entre 2016 et 2017 : 13.119 prononcées (et baisse corrélative du nombre d'ouvertures de tutelles – 9% et de curatelles – 4,8%)
- Sous-utilisation des Masp-Maj
- Très peu de dispositions anticipées (MPF, PC, DA, procurations ...)

Un diagnostic partagé

- Une appréciation des altérations des facultés personnelles encore trop sanitaire
- Une intervention judiciaire perçue comme brutale, sans réelle recherche des soutiens de proximité, provoquant des ruptures dans l'accompagnement
- Des insuffisances dans la prise en compte de la volonté et des souhaits de la personne à protéger ou protégée, et dans le soutien à l'autonomie
- Des contrôles lacunaires sur l'exercice et la gestion des mesures
- Une profession de MJPM en manque de reconnaissance et d'organisation de ses conditions d'exercice malgré son rôle essentiel
- Un pilotage de l'action publique inexistant

Les lignes directrices d'une évolution du dispositif

- **Des adaptations législatives à la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 :**
 - renforcement des dispositifs d'anticipation choisis par la personne (MPF, DA, PC, Outils de gestion patrimoniale)
 - création d'un Répertoire civil unique rénové et dématérialisé
 - modification de l'article 414 du code civil (affirmation de la présomption de capacité)
 - consolidation du bloc des droits fondamentaux (renforcement de l'obligation d'information, recueil du consentement, actes strictement personnels ou à forte dimension personnelle, ex. : vote, mariage, pacs, divorce)
 - suppression de la tutelle et remplacement des mesures existantes par une mesure unique de sauvegarde des droits
 - suppression de la dénomination « juge des tutelles » et remplacement par « juge des libertés civiles et de la protection »

Les lignes directrices d'une évolution du dispositif

- **La construction d'un accompagnement des personnes les plus vulnérables dans une logique de parcours**
 - appréciation des besoins des personnes présentant une altération de leurs facultés par une évaluation médico-sociale pluridisciplinaire et multidimensionnelle intégrant la dimension juridique de soutien à la capacité
 - action s'appuyant sur la CNSA, les CD et les ARS
 - intégration de l'outil Masp comme moyen de soutien, avec extension aux petits revenus
 - transmission obligatoire d'une évaluation médico-sociale pluridisciplinaire et multidimensionnelle lors des signalements au parquet
 - mise en place et développement de la formation des médecins inscrits et unification des CMC

Les lignes directrices d'une évolution du dispositif

- **Amélioration de la réponse judiciaire par une meilleure individualisation des mesures et la priorité donnée au soutien des droits :**
 - création d'une requête unique de saisine du juge et ouverture de passerelles
 - création d'une mesure temporaire d'observation (mandat d'observation) pendant l'instruction de la demande de protection
 - simplification du traitement des requêtes (ex : patrimoniales)
 - structuration du partage d'informations

Les lignes directrices d'une évolution du dispositif

- **Sécurisation des contrôles :**

- consolidation des outils de contrôle (inventaire, DIPM ...)

- maintien d'un contrôle judiciaire des comptes pour les personnes à faibles ressources et peu de patrimoine (seuil fixé par décret), à chaque fois qu'il n'aura pas été possible de décider d'une dispense

- coordination des contrôles judiciaire et administratif et capitalisation des initiatives des contrôles entre pairs ou internes

- intégration de la logique des schémas régionaux dans les plans de contrôle et renforcement de l'implication des MDPM (modification du Coj)

Les lignes directrices d'une évolution du dispositif

- **Renforcement de la professionnalisation des MJPM :**
 - consolidation de la formation par la création d'un diplôme sur la nomenclature européenne LMD
 - réforme des contenus de formation
 - révision des habilitations données aux établissements de formation
 - amélioration de la formation des familles et des aidants
 - reconnaissance de la spécificité du métier de MJPM (enregistrement dans le Répertoire National des Certifications Professionnelles et création d'un statut spécifique de MJPM Préposé)
 - renforcement de l'obligation pesant sur les établissements de santé ou ESMS de désigner un MJPM (extension à toutes les structures hébergeant des PA)

Évolution du dispositif d'ensemble : le pilotage

- La poursuite de la dynamique interministérielle par la création **d'un DIM**
- La création d'un **Conseil National de la PJM** (CNPJM), structure opérationnelle présidée par le DIM et pluri-partenaire comprenant un laboratoire d'innovation publique national interministériel sur la PJM et un observatoire national de la PJM
- Parmi les missions du CNPJM :
 - a) animation d'un groupe éthique national pour construire la réflexion éthique et déontologique des acteurs de la PJM (2 types de formations : 1 transdisciplinaire pour échanger sur les grandes questions éthiques de la PJM et 1 plus administrative pour la formalisation d'écrits et de guides nationaux)
 - b) mise en place d'une commission pluridisciplinaire de contrôle destinée à la régulation de la profession, à la diffusion de formations et guides de bonne pratique + aux mises en conformité au regard des obligations de la profession, quand c'est nécessaire)

Feuille de route

- S'appuyer sur un existant et viser à la création d'une véritable organisation innovante de la PJM qui réponde aux enjeux majeurs
- Objectif : **construire une politique publique interministérielle** (justice, ministères sociaux, travail, cohésion des territoires, éducation-recherche, finances publiques ...)et multipartenariale (départements, CNSA, SS, Caisses d'assurance maladie, mutuelles, secteur associatif, notariat, barreau, ...) **incarnée par un DIM et appuyée sur 2 dimensions complémentaires de l'État :**
 1. **Un État qui pilote** et met en place une vraie politique publique au niveau national et territorial grâce à une connaissance fine des territoires et de l'engagement des acteurs
 2. **Un État qui horizontalise** l'action publique sur les territoires et permet la créativité collaborative et la co-construction de l'innovation de cette politique en créant des actions et solutions numériques agiles par les usages et avec les usagers

Feuille de route

- **L'État pilote :**
 1. Gouvernance nationale : DIM + CNPJM (représentants nationaux de la PJM, ministères concernés et leurs représentants déconcentrés, acteurs : notaires, avocats, médecins inscrits ...)
 2. Utilisation des données du nouveau système d'information (SI) interministériel sur la PJM, avec capitalisation des expériences réussies sur les territoires (ex: RI-PJM des Hauts de France), de l'application E-MJPM et repérage/valorisation des innovations sociales dans le champ de la PJM
 3. Reprise des travaux du groupe ressource national (DGCS-SGMAS) sur l'inspection contrôle des MJPM (groupe « gestion des risques mandataires »)
 4. Un groupe éthique national connecté aux groupes éthiques régionaux (eux-mêmes portés par les schémas régionaux) et composé de manière transdisciplinaire
 5. Un laboratoire d'innovation publique de la PJM (capitalisation des bonnes pratiques et données des rapports nationaux ex : IGAS 2014, CNBD, DDD, CComptes, Accès aux droits et à la santé, soutien aux tuteurs familiaux, DIPM unifié ...)

Feuille de route

- **L'État plateforme :**
 1. Connecter le laboratoire d'innovation publique national avec la DITP, l'incubateur Betagouv, les territoires (notamment les 12 labos d'innovation publique lauréats du programme d'investissement avenir (PIA) ex : Bretagne, Paca, Grand-Est, Nouvelle Aquitaine, Occitanie, Paris
 2. Simplifier et innover avec le numérique, tout en gardant une vigilance d'accès au droit et de réponse humaine
 3. Stimuler la PJM pour mieux s'intégrer dans le champ de l'économie sociale et solidaire

Autres chantiers PJM à engager

- Le partage des informations
- Les dimensions concrètes de l'accompagnement
- La responsabilité des acteurs
- La dimension pénale
- La formation
- Les métiers d'aujourd'hui et de demain