

# CONTRIBUTION DE L'UNAF

## AU GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL

### SUR LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

#### EN PRÉAMBULE

---

L'UNAF salue la mise en place du groupe de travail interministériel et interprofessionnel, conformément aux engagements de Madame la Garde des sceaux lors des dernières assises nationales de la protection juridique des majeurs, et exprime ses remerciements particuliers à Anne CARON-DEGLISE pour son investissement, l'intensité et la qualité des débats qu'elle a su animer, dans des délais les plus contraints. Nous remercions également les services de la DACS, réactifs et diligents qui ont alimenté et organisé les séances de travail, ainsi que la DGCS.

La protection juridique des majeurs touche au respect de la dignité, à l'autonomie et à la qualité de citoyen des personnes en situation de vulnérabilité (personnes âgées, personnes handicapées). Monsieur le Directeur des affaires civiles et du sceau a ouvert ces travaux en affirmant que « *tout doit être fait pour valoriser les droits des personnes protégées et garantir la prise en compte effective de leurs intérêts personnels* », rappelant « *que de ce point de vue, la situation actuelle n'est pas satisfaisante* ».

L'UNAF partage cette ambition d'amélioration et d'évolution du dispositif national, en vue de rendre les droits des personnes plus effectifs. Aussi, dans la présente contribution, synthétique et non exhaustive, nous insisterons sur les **effets concrets** attendus par les familles et par le secteur professionnel.

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 est fondée sur des principes généraux (nécessité, subsidiarité, proportionnalité) qui n'ont pas lieu d'être remis en cause. Elle comporte de multiples outils juridiques (ex : grande palette de mesures qui permettrait en théorie de personnaliser la protection) qui n'ont pu produire les résultats escomptés ou même connaître de réalité, faute de moyens pour

les déployer. **Renforcer les droits des personnes exige de renforcer les moyens notamment en temps pour la Justice et pour les MJPM.**

Le présent rapport constitue, nous l'espérons, la première étape d'un processus d'amélioration du dispositif français actuel, qui nécessite, au vu de sa complexité et de ses multiples enjeux, que la co-construction se poursuive. Compte-tenu de cette nécessité, **un pilotage interministériel s'impose avec la désignation d'un délégué interministériel incarnant et mettant en œuvre cette politique publique, et ce d'autant que le contexte particulièrement tendu exige des réponses urgentes.**

En effet, nous constatons que le nombre de mesures de protection confiées aux services continue d'augmenter dans un cadre financier très contraint. **L'UNAF ne cesse d'alerter sur la situation de nombreuses UDAF dépassant leur plafond d'activité autorisée, auxquelles les juges répondent qu'elles ne peuvent refuser d'exercer les mesures pour lesquelles elles sont désignées. Concrètement, la gravité de cette situation entrave le bon fonctionnement des services, crée de la souffrance au travail et pénalise inéluctablement la qualité du service rendu aux personnes.** Dans la logique des schémas régionaux, il est inconcevable que le dispositif français ne prévoie pas de coordination globale entre les services de la cohésion sociale et ceux de la justice, afin que les juges puissent tenir compte du taux d'activité des MJPM de leur ressort, et que les financements puissent tenir compte de l'évolution de l'état de vulnérabilité des personnes nécessitant des mesures de protection décidées par les juges.

**Par ailleurs, l'UNAF considère que toute ambition de renforcer les droits des personnes, ne peut s'abstenir de tenir compte des difficultés et de la réalité des conditions d'exercice des professionnels.** Les MJPM souffrent d'un manque de reconnaissance, ravivée à chaque campagne médiatique à charge. Il est exigé du secteur professionnel d'être qualifié, de renforcer ses compétences et sa disponibilité, de suppléer le retrait progressif du juge et des greffes, sans jamais valoriser l'impact social de ses missions. Il faut créer un statut professionnel assorti de conditions salariales et de déroulement de carrière à hauteur des ambitions fixées pour améliorer la prise en compte effective de chaque personne protégée.

**La question du financement est centrale et déterminante dans l'application de toute norme. De ce point de vue, deux phénomènes concomitants à nos travaux nous paraissent peu compatibles avec cette condition nécessaire :**

- D'une part le désengagement de la justice civile, garante des libertés et droits fondamentaux, qui prend effet dans le projet de loi programmation justice, en allégeant la charge et en dégageant la

responsabilité des juridictions pour certaines autorisations et en matière de contrôle des comptes,

- D'autre part, la réforme de la participation financière des majeurs qui met à contribution les plus fragiles économiquement, et dont le décret d'application (prévu par la loi de finances au 1er avril) n'est toujours pas publié. Cette réforme, critiquable sur le principe, inquiète vivement le secteur professionnel qui va devoir prélever les plus précaires et expliquer à ceux dont les ressources sont au niveau de l'AAH qu'ils devront désormais payer, et aux autres qu'ils paieront davantage, sans aucune amélioration de service puisqu'il s'agit de compenser la diminution des dotations publiques.

En ratifiant la CIDPH en 2010, l'État français s'est engagé à prendre toutes les mesures appropriées pour son application. Cela s'entend y compris des impératifs économiques nécessaires à les mettre en œuvre.

## RENDRE EFFECTIFS LES DROITS DES PERSONNES

---

### ❖ Le droit de vote

Le droit de vote permet de participer à la vie de la cité, la vulnérabilité ne justifie pas qu'il soit sanctionné. Il est donc primordial que le prononcé d'une mesure de protection ne l'interdise pas systématiquement. Néanmoins, l'article L.5 du Code électoral, fixant le principe du maintien du droit de vote en tutelle, avec des exceptions possibles au cas par cas par le juge, apparaît problématique dans son application.

S'il nous paraît incontournable que le juge motive tout retrait de ce droit fondamental, nous nous interrogeons sur la nature des fondements qui peuvent le justifier, ainsi que sur la temporalité de sa décision qui peut intervenir loin d'échéances électorales et donc s'avérer obsolète. En outre, l'avis d'un médecin en ce domaine, médecin de surcroît non formé à la protection juridique, n'apparaît pas pertinent.

En réalité, la véritable question porte sur les modalités d'exercice du droit de vote pour les personnes en tutelle. Il convient d'innover en ce domaine, afin que les personnes puissent exercer leur droit, sans être l'objet d'utilisation déviante. **L'UNAF demande que l'État garantisse à nos concitoyens vulnérables un accompagnement concret (information, logistique ...) pour qu'ils expriment leur suffrage s'ils le souhaitent, sans entrave d'ordre matériel et sans risque d'usurpation de leur expression.** Le choix du vote reste un acte strictement personnel. L'accompagnement par un service

civique dédié à cette mission, basé notamment sur la promotion de la citoyenneté, l'accessibilité et l'accompagnement bienveillant, constitue une piste intéressante pour répondre aux besoins des personnes protégées.

### ❖ Les questions relatives à la santé

↳ Une **harmonisation des Code civil, Code de la santé publique, Code de l'action sociale et des familles s'impose** depuis de nombreuses années, car l'application des textes actuels rencontre de multiples difficultés en pratique, au détriment des personnes protégées. Si nous devons nous acheminer vers une mesure unique, il est impératif que cette réforme intègre ce chantier, afin d'anticiper les problèmes qui ne seront qu'aggravés par la méconnaissance du nouveau droit.

↳ Le **corps médical doit impérativement être mieux formé au droit de protection juridique**, en particulier concernant l'information qui est due au majeur protégé en tant que patient. Les soignants doivent notamment être sensibilisés au recueil nécessaire du consentement et au respect de la volonté des personnes en tutelle. L'UNAF suggère que les services ISTF puissent participer à diffuser l'information juridique sur la PJM auprès des interlocuteurs du secteur sanitaire. Nous encourageons également le développement des instances éthiques multidisciplinaires.

↳ Le double dispositif actuel de la personne de confiance (santé et social) est peu lisible pour les familles et pour les professionnels (services et établissements d'accueil, services MJPM compris, soignants ...). Nous observons que malgré les textes, la confusion persiste sur les rôles et les conséquences que ces désignations impliquent. Par souci de clarté, de simplification et d'efficacité, **nous préconisons de ne pas multiplier les démarches pour les personnes et d'harmoniser les règles de désignation et d'intervention des personnes de confiance.**

Par ailleurs, les services MJPM nous font part de leur difficulté, dans les faits, à articuler le rôle du tuteur ou du curateur avec celui de la personne de confiance A l'instar du régime prévu pour le droit de vote, le principe de la désignation de la personne de confiance ne pourrait-il pas, conformément à la CIDPH, relever du libre choix de la personne protégée ? Ce choix de la personne pourrait être mentionné dans le cadre du certificat médical circonstancié ou de tout autre processus d'évaluation mis en place en amont de la mesure de protection. Il ne pourrait être invalidé que par décision du juge des tutelles spécialement motivée.

## ❖ La dématérialisation

**L'UNAF alerte sur les conséquences et les enjeux du développement accéléré et exclusif des services et de l'administration électroniques.** Ce phénomène endémique pour les personnes et les familles en situation de vulnérabilité peut renforcer, voire institutionnaliser des facteurs d'inégalité déjà existants, là où il doit engendrer des gains de temps, d'argent et de simplification.

Les services MJPM qui gèrent bon nombre de démarches administratives et fiscales pour les personnes protégées sont inquiets, car ils en mesurent et en assument déjà les effets, à l'occasion des multiples difficultés et blocages rencontrés (ex : comptes Améli de la CNAM, gestion des comptes et relations avec les banques, assurances, délivrance de pièces d'identité, Ficovie ...). Le secteur se confronte à des services publics ou privés qui n'entendent pas nécessairement ou méconnaissent les spécificités juridiques induites par la mesure de protection. Trop souvent, l'accès aux droits et l'autonomie de la personne en font les frais. Les démarches administratives et les plateformes dématérialisées doivent être conformes aux dispositions du droit de la protection juridique des majeurs et à celles de la CIDPH.

L'enquête de 2017 du Défenseur des droits (DDD) sur l'accès aux droits *« constate que la dématérialisation des procédures par les services publics exclut une part des usagers qui, de ce fait, se trouvent en difficulté pour effectuer des démarches »*. Il révèle qu'une personne sur 5 déclare *« éprouver des difficultés à accomplir des démarches administratives courantes »* et soulève un risque de *« marginalisation probable des personnes les plus vulnérables touchées par la fracture numérique »*. Lors de l'Assemblée générale 2017 de l'UNAF, l'adjoint du Défenseur des droits, Patrick GOHET, a réitéré ses vives inquiétudes face à ces processus de digitalisation, notamment pour les personnes vulnérables.

En effet, de multiples vulnérabilités liées à la santé, au handicap, à la vieillesse, à une situation de précarité sociale et/ou économique ... doivent impérativement être prises en compte afin de ne pas générer une forme nouvelle d'exclusion. La dématérialisation doit constituer un levier vers plus d'autonomie et d'insertion, et non un générateur de fracture sociale.

L'UNAF rejoint le DDD dans ses préconisations de *« conserver des lieux d'accueil physique sur l'ensemble du territoire et de veiller, à chaque fois qu'une procédure est dématérialisée à ce qu'une voie alternative - papier, téléphonique ou humaine - soit toujours proposée en parallèle »*. Il est

impératif de développer des outils adaptés aux capacités des personnes accompagnées, afin de prévenir les risques d'exclusion numérique de ces personnes et de ces familles.

**L'UNAF propose qu'une partie des économies réalisées par la dématérialisation des services publics ou privés soit redéployée pour financer l'accompagnement des personnes protégées.**

### ❖ **Les personnes protégées en France résidant en établissement en Belgique**

Face à l'insuffisance de structures adaptées en France, de plus en plus de familles et de MJPM se voient contraintes d'avoir recours à des établissements en Belgique, pour accueillir la personne protégée. Comme le soulève le Défenseur des droits dans son rapport 2016, au-delà « de la violation d'un certain nombre de libertés et droits fondamentaux des personnes concernées », ces situations entravent « *le bénéfice de leurs droits sociaux* ». Les UDAF alertent sur les nombreuses difficultés qu'elles rencontrent dans l'exercice de ces mesures et qui méritent **que des obstacles soient impérativement levés, dans l'attente que l'offre sur le territoire français réponde aux besoins des concitoyens** :

- Modifier les conditions d'attributions de l'AAH et de la couverture sociale qui restent problématiques,
- Simplifier l'accès aux démarches administratives, aujourd'hui impossibles ou complexes (ex : prise en charge du forfait hospitalier par la CPAM, avis d'imposition),
- Répondre aux nombreuses interrogations relatives à l'articulation entre le droit belge et le droit français en matière de fin de vie, d'euthanasie et de refus des soins notamment,
- Lever les difficultés à souscrire un contrat d'assurance responsabilité civile, obligatoire.

## **SOUTENIR ET RENFORCER LA PLACE DES FAMILLES**

---

### ❖ **L'habilitation familiale**

**L'UNAF est favorable au développement de l'habilitation familiale, qui constitue une avancée dans la place accordée aux familles et aux proches en matière de protection, conformément au principe général de priorité familiale.**

De ce point de vue, le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice apporte avec l'habilitation plus de fluidité et de souplesse qu'avec la tutelle ou la curatelle, pour adapter la protection aux besoins de chaque personne vulnérable, en envisageant son

environnement familial. Ainsi, davantage de familles seront encouragées à s'impliquer dans la protection d'un proche, du fait des modalités simplifiées de l'habilitation.

L'UNAF est favorable à l'extension de l'habilitation familiale à un régime d'assistance, ainsi qu'à la suppression de la condition trop restrictive que les personnes soient « hors d'état de manifester leur volonté ».

Toutefois s'il convient de ne pas avoir de défiance abusive à l'égard des familles, il ne faut pas non plus surestimer leur capacité à assumer seules la charge de protection d'un proche vulnérable.

Le juge n'ayant plus vocation à intervenir sauf exception, l'habilitation requiert un consensus et une bonne entente familiale durables, au-delà de son prononcé. Elle est totalement inadaptée aux situations familiales complexes ou conflictuelles, notamment concernant les aspects patrimoniaux.

**Les personnes habilitées devront pouvoir trouver une aide auprès des services d'information et de soutien aux tuteurs familiaux, sans que ces derniers ne soient incités à outrepasser leur fonction, faute d'organe d'autorité et de contrôle par ailleurs.**

**Enfin, il est nécessaire que la surveillance générale des habilitations familiales reste confiée aux juridictions et aux parquets et qu'elle soit réellement exercée compte-tenu des allègements d'autorisations et de contrôles des juridictions.**

### ❖ L'information et le soutien aux tuteurs familiaux (ISTF)

Forte de l'expérience des UDAF depuis le début des années 2000 en matière d'aide aux tuteurs familiaux, l'UNAF insiste sur le fait que les besoins des familles se situent à deux niveaux : avant toute décision de protection et en cours de mesure. En amont, l'information et la compréhension des proches et de la personne elle-même sur les différents dispositifs et leurs conséquences permettent de faire les choix les plus appropriés. Durant l'exercice de la mesure, il est primordial que le soutien aux tuteurs en exercice soit de proximité et fonctionne en lien étroit avec les juridictions. Une meilleure coordination entre les magistrats, les DDCSPP et les services ISTF est nécessaire pour davantage d'efficacité du dispositif.

**Dans le contexte de déjudiciarisation actuel, l'UNAF alerte sur le fait que l'ISTF ne doit pas venir pallier le retrait des missions du juge et des greffes, en particulier pour l'habilitation familiale qui fonctionne quasiment sans autorisation ni contrôle. Il s'agit d'une question de compétence, d'autorité, mais aussi d'éthique. Aujourd'hui déjà les professionnels des services ISTF s'interrogent**

sur leur posture lorsqu'ils observent des manquements ou agissements inappropriés des tuteurs désignés.

Par ailleurs, il nous paraît essentiel de développer les espaces d'échange et d'entraide entre tuteurs familiaux, animés par des professionnels qui les sensibilisent également aux questions éthiques relatives à la bientraitance ou à l'accompagnement dans le respect des droits et libertés de leur proche vulnérable.

Enfin, nous saluons qu'une enveloppe nationale existe depuis 2017 et que des outils pour les services soient créés et homogénéisés. Cependant, cette enveloppe ne suffit pas à couvrir l'ensemble de l'activité des services existants à ce jour, eux-mêmes ne permettant pas de répondre totalement aux besoins partout en France. Comme l'a relevé la Cour de comptes « *les expériences sont concluantes ... et les résultats encourageants ... En outre, le développement des tutelles familiales ne grève pas les finances publiques* ». **Dix ans après l'inscription de l'ISTF dans le CASF, il est indispensable que des moyens suffisants soient consacrés à exercer cette activité sur l'ensemble du territoire de façon pérenne.**

## AMÉLIORER LE DISPOSITIF DE 2007

---

### ❖ Une évaluation pluridisciplinaire et multidimensionnelle

L'ouverture d'une mesure de protection exige aujourd'hui un certificat médical circonstancié dont les contours sont encadrés par décret, souvent abusivement qualifié d'expertise médicale dans le langage courant.

L'UNAF est convaincue que la question de la protection juridique dans un parcours de vie, exige une approche plus globale que la seule analyse médicale. La base médicale incontournable est trop limitée compte tenu des enjeux et conséquences de l'ouverture d'une mesure de protection.

Évaluer la situation de la personne induit de la rencontrer, qu'elle soit associée si possible, que son environnement, ses conditions et ses aspirations de vie soient pris en compte, mais aussi ses éventuels projets. Il est également important de rencontrer et recueillir l'avis de la famille et des proches pour entrevoir la diversité des points de vue.

Une évaluation pluridisciplinaire aidera le juge dans sa prise de décision. Il pourra échanger avec des professionnels, des proches, croisera les regards. Il bénéficiera d'un faisceau de renseignements sur



la situation de la personne, lui permettant de prononcer une mesure de protection mieux graduée et d'orienter son choix vers la solution la plus adaptée.

Ces éléments évaluatifs pourront également être utiles au protecteur, en particulier à l'ouverture de la mesure.

**L'UNAF insiste sur le fait qu'il est impératif que les médecins habilités à intervenir dans ces évaluations, comme tout autre professionnel qui le sera, suivent obligatoirement une formation spécifique sur la protection juridique.**

Une condition de réussite d'une véritable évaluation pluridisciplinaire réside dans sa coordination, son homogénéité sur l'ensemble du territoire et le fait de ne pas multiplier les outils et les structures.

### ❖ Vers la mesure unique

Les principes énoncés par l'article 415 du Code civil constituent le socle du dispositif français. Le juge civil, le juge des tutelles dont la dénomination pourrait évoluer en « juge de la protection des majeurs », doit conserver son rôle actif de garant des droits et liberté des personnes en situation de vulnérabilité. C'est pourquoi toute concrétisation, voire accélération donnée à la déjudiciarisation doit être prudente et avisée.

D'ores et déjà, les professionnels ont fait évoluer leurs pratiques, depuis 2007, dans le but de respecter l'esprit de la loi et d'optimiser les capacités réelles des personnes.

A présent, la mise en œuvre de l'article 12 de la CIDPH nous invite à passer d'un système de prise de décisions substitutive, à un système de prise de décisions assistée, reconsidérant ainsi le paradigme de la protection : la volonté et les préférences de la personne remplacent son intérêt supérieur. Il s'agit d'un changement important qui induit que la protection des personnes pourra comporter plus de prises de risques. **Corrélativement au renforcement de la libre volonté des personnes, la question de la responsabilité du MJPM doit être clarifiée.**

Il nous apparaît prématuré de nous prononcer précisément sur le projet d'une mesure de protection unique, sans une réflexion partagée plus approfondie, au-delà du présent rapport. En effet, l'UNAF attire l'attention sur le fait **qu'une apparente simplification du droit peut se traduire par une complexification dans les faits.**

Par ailleurs, l'instauration d'une mesure unique ne doit pas nuire à la sécurité des actes juridiques en apportant un flou à la capacité de chacun à contracter, car cela porterait fortement préjudice aux personnes protégées. Elle ne peut non plus renvoyer à une liste d'actes, impossible à arrêter de façon exhaustive.

Aussi, l'instauration d'une mesure unique fondée sur l'optimisation de la capacité de la personne nécessitera de la singulariser pour l'adapter aux besoins et aux capacités d'autonomie de chaque individu et devra évoluer nécessairement dans le temps en fonction de ses potentialités.

**Cette démarche permanente de participation de la personne représente autant de temps auprès de la personne et de coûts pour les juridictions et les MJPM. L'UNAF insiste donc sur le fait que toute ambition concernant l'évolution vers une mesure unique est donc intrinsèquement liée à celle des moyens à mettre en œuvre. Cette condition est absolument déterminante.**

Enfin, il va de soi que les situations les plus graves nécessiteront toujours un régime de représentation, a minima pour des actes ponctuels. En ce cas, bien sûr, la recherche de la volonté et des préférences de la personne doit être déployée, dans la mesure du possible.

### ❖ La notion d'accompagnement

L'accompagnement est au cœur des pratiques professionnelles des MJPM. Il se fonde notamment sur la prise en compte des capacités de discernement de la personne, sur l'information, la relation de confiance et la disponibilité du protecteur. Il s'ajuste en fonction de chaque personne, de ses besoins et de ses volontés.

Sur la notion proprement dite « d'accompagnement », une première réflexion est issue des travaux entre fédérations du secteur (ANDP, FNMJI, FNAT, UNAF, UNAPEI, ANMPJM), en lien avec les travaux pilotés par la DGCS pour l'élaboration d'un « référentiel éthique ». Il convient de préciser que l'accompagnement concernera également les protecteurs familiaux.

**Cette réflexion doit conduire à mieux définir le périmètre et les grands axes de la mission du MJPM.** En effet, nous constatons que malgré l'existence des régimes juridiques de représentation et d'assistance dont les contours sont définis de longue date dans le Code civil, les représentations erronées perdurent. Les missions du tuteur et du curateur sont globalement méconnues et mal comprises du corps social (tiers, partenaires, population ...). Il est souvent demandé au protecteur qu'il agisse et résolve toute situation problématique, bien au-delà de son mandat. Paradoxalement, il

est également reproché aux mêmes tuteurs et curateurs de détenir les pleins pouvoirs sur la vie et le sort de la personne vulnérable.

**Si comme cela a été envisagé au sein du groupe de travail, le terme d'accompagnement s'entend comme d'une aide à la prise de décision, d'un soutien à l'exercice des droits, il serait opportun que la loi le précise. Ainsi, l'accompagnement attendu du MJPM pourrait-t-il être évalué à la lumière de critères explicites.** De ce point de vue, le terme « d'accompagnement » n'est peut-être pas le plus approprié, car il renvoie à une définition du travail social largement répandue, qui prête à confusion sur le rôle du MJPM en particulier pour les multiples intervenants sociaux, médico-sociaux, professionnels de santé et pour le « grand public ». Nous observons par exemple que la Cour des comptes a considéré que la mission de mandataire devait passer par un nombre plus important de rencontres avec la personne protégée, et que leur nombre limité était une défaillance dans l'exercice des mesures. Compte tenu des objectifs de mieux tenir compte de la volonté des personnes et de leur liberté à vouloir entretenir ou non des contacts, ce type d'injonction mériterait d'être reconsidéré à l'aune de la notion d'accompagnement à l'autonomie, et de réflexion concomitante sur les moyens correspondants. Car au-delà de la bienveillance et de l'empathie indispensables, notons aussi que toute amélioration des pratiques d'accompagnement dépendra des conditions d'exercice des professionnels.

### ❖ La coordination par le magistrat délégué à la cour d'appel

Ce magistrat, encore trop mal identifié sur le terrain, **doit devenir plus opérationnel pour trouver toute sa place.** Il doit être systématiquement partie prenante au(x) schéma(s) régional(aux) des MJPM de son ressort. Il devrait être en mesure d'animer le travail entre les juges des tutelles et avec les différents partenaires sur les territoires, être une personne ressources pour les magistrats ... Son activité devrait être communiquée dans un rapport annuel.

**Ses fonctions pourraient être précisées, à l'instar de son homologue en protection de l'enfance.**

## TENIR COMPTE DE LA REALITE DES PROFESSIONNELS

---

### ❖ L'archivage et la protection des données

Le protocole d'archivage établi entre l'UNAF et le ministère de la Culture et de la Communication en 1998 acte que les données des personnes accompagnées par les UDAF sont considérées comme relevant du régime des archives publiques. Toutefois, dans le cadre de la refonte de ce protocole, les Archives de France s'interrogent, aujourd'hui, sur la nature de la mission qui est confiée aux services

MJPM, relevant que l'article L 311-1 du CASF vise des missions « d'intérêt général et d'utilité sociale », mais ne prévoit pas strictement qu'il s'agit là d'une mission de service public.

**Depuis plus de deux ans, l'UNAF travaille sur ces sujets majeurs et se heurte à des blocages du côté des pouvoirs publics. À ce jour, l'État n'est pas en mesure de clarifier les règles applicables au secteur des MJPM.**

Pourtant l'archivage, la protection, l'accès et la sécurisation des données, la valeur juridique des documents dématérialisés sont au cœur de l'actualité avec l'entrée en vigueur du nouveau règlement européen « RGPD ».

**Les professionnels ont besoin d'une réglementation claire dans le cadre de l'information due aux personnes protégées, surtout depuis le renforcement des droits prévus par le RGPD. L'UNAF demande que ces thématiques essentielles soient inscrites à l'agenda de la présente mission, ou d'une prochaine délégation interministérielle, à laquelle le ministère de la Culture et de la Communication doit être associé, pour que des décisions soient enfin prises.**

### ❖ La reconnaissance et l'évolution du métier de MJPM

L'UNAF tient à souligner que le manque de reconnaissance de la profession de mandataire judiciaire à la protection des majeurs (MJPM) est préjudiciable à l'ensemble du dispositif dont les enjeux sociétaux sont considérables, et par conséquent aux personnes accompagnées. Le système légal de protection, lui-même, est souvent considéré comme abusif et assimilé à une sanction. Ce sujet est trop grave pour n'être abordé dans les médias, y compris publics, que sous cet angle et jamais de façon plus didactique. L'État doit garantir une information plus objective des concitoyens sur la protection juridique. Il est nécessaire de lever toute stigmatisation et idées reçues, a fortiori s'il est attendu que ceux-ci anticipent ou assument davantage ces situations à titre personnel.

Le métier de MJPM requiert de larges champs de compétences et des qualités humaines indéniables. Il permet de mettre en œuvre des décisions de justice, dans des phases de vie difficiles, avec une forte pression sociale. Les MJPM sont des professionnels de terrain, au carrefour du judiciaire et de l'action sociale, qui ne cessent de faire évoluer leurs pratiques pour que la théorie du droit prenne tout son sens et devienne une réalité.

Les attaques à charge systématiques sont absolument délétères pour l'avenir d'une profession déjà mal connue et peu reconnue. Le manque de considération et les faibles niveaux de salaire

provoquent la pénurie des candidats MJPM. Le turn over est important et les services éprouvent des difficultés à recruter, ce qui révèle un malaise croissant.

L'UNAF propose qu'une **campagne nationale d'envergure soit portée conjointement par les ministères signataires de la présente mission, pour améliorer l'information auprès du public sur la protection juridique, encourager le rôle des familles et objectiver celui des MJPM. Si ces problèmes ne sont pas traités, l'objectif d'améliorer le dispositif restera vain.**

L'UNAF pense que **les contenus du certificat national de compétences ou d'un diplôme spécifique aux MJPM doivent impérativement comporter un socle juridique ainsi qu'un volet relatif à l'intervention sociale.** La spécificité de ce métier réside dans cette double approche.

Par ailleurs, **la formation continue doit être renforcée et rendue obligatoire.** L'enjeu de la formation tout au long de la carrière des MJPM est multiple. Elle leur permet non seulement de s'approprier les évolutions juridiques, mais également d'alimenter leur réflexion éthique, pour prendre la distance nécessaire afin d'adapter leurs pratiques. L'évolution des problématiques des publics accompagnés nécessite de se réinterroger régulièrement. Conserver une posture professionnelle de bienveillance et d'empathie appelle une vigilance continue que la formation permet de garantir.

Enfin, il nous paraît essentiel d'**ancrer la participation des personnes protégées dans la formation des MJPM**, dans la poursuite de l'esprit de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Cet objectif qui s'inscrit dans la convention d'objectifs État-UNAF 2016-2020, vise à croiser les savoirs, pour mieux faire évoluer les regards et le paradigme de la relation. Les personnes protégées sont détentrices de savoirs expérientiels qu'il serait utile de mobiliser dans le processus pédagogique des professionnels. Cela pourrait aussi se concevoir dans la formation des magistrats.

### ❖ **Le contrôle des MJPM**

La situation actuelle en matière de contrôle n'est, de l'avis général, pas satisfaisante. Il persiste en particulier une incertitude sur le champ d'investigation des DDCS compétentes pour contrôler l'organisation et le fonctionnement des services, notamment quant à leur légitimité à entrer dans le fond des dossiers des personnes protégées.

L'UNAF est convaincue qu'une meilleure coordination entre ces contrôles d'ordre judiciaire et d'ordre administratif est indispensable. Opposer et scinder strictement les champs de compétences, ne constitue pas la solution la plus efficace, il faut davantage de collaboration entre les deux.

**La protection juridique des majeurs est une politique publique qui requiert un pilotage interministériel et un contrôle combinant justice et cohésion sociale.**

L'UNAF souhaite que le contrôle des MJPM soit effectué par les services de l'Etat, de façon concertée entre eux et structuré au plan méthodologique au niveau national.

Les contrôleurs doivent être formés aux spécificités du secteur de la PJM. Ils doivent échanger en amont de chaque contrôle avec les juges des tutelles concernés. La dimension des contrôles des MJPM doit intégrer la logique constructive des schémas régionaux et impliquer le(s) Magistrat(s) délégué(s) à la cour d'appel, car l'enjeu du contrôle se situe non seulement dans une dynamique de repérage des risques ou des dysfonctionnements, mais aussi des bonnes pratiques à promouvoir.

### ❖ La participation financière des majeurs protégés

La réforme du financement, à laquelle vient s'ajouter l'étude concomitante de l'IGAS sur le coût de la mesure, viennent bousculer les travaux du présent groupe de travail. **Une délégation interministérielle pourrait utilement coordonner tous ces chantiers, avec davantage de cohérence globale.**

De récents arbitrages très défavorables aux personnes protégées marquent une rupture, puisque pour la première fois les personnes dont le niveau de ressources est équivalent à l'AAH vont devoir payer pour la mesure de protection qu'ils n'ont souvent pas demandée. L'UNAF déplore cette décision qui contrevient l'engagement de l'État à améliorer le niveau de vie des personnes bénéficiant de l'AAH, et des personnes à très faibles ressources.

Au-delà du calendrier, l'esprit et l'incohérence de ces changements nous interrogent d'autant plus dans le contexte de déjudiciarisation qui s'accroît avec le projet de loi programmation justice 2018-2022. En effet, ce texte prévoit notamment des dispenses de contrôle des comptes pour les personnes les plus vulnérables économiquement - celles-là mêmes à qui l'on demande aujourd'hui de contribuer financièrement. **L'UNAF considère que cette double évolution a un caractère choquant, qui ne constitue aucunement un renforcement effectif de leurs droits, ni même un traitement équitable.**

Les conditions de mise en œuvre de la réforme du financement ne sont pas réunies. Il s'avère que le décret fixant le barème de participation financière des majeurs protégés n'a toujours pas été soumis à l'avis du Conseil d'État, alors que la loi de finances prévoyait son application au 1<sup>er</sup> avril. En outre, il n'est pas exclu que la haute juridiction administrative demande des modifications de ce texte. Si nous demeurons en profond désaccord sur le fond de cette réforme, nous exprimons nos plus vives inquiétudes sur les conséquences de ces retards, dans la mesure où tout mois de retard entraîne

mensuellement un manque de 3 millions d'euros par rapport aux recettes attendues avec la hausse de participation des personnes.

L'application concrète de la nouvelle réglementation inquiète les MJPM, tant sur le respect des nouvelles contraintes calendaires, que sur les risques d'erreurs dus à la complexité des calculs. En cas d'ajustement à la hausse de la participation de la personne protégée au financement de sa mesure, il conviendra de respecter un délai de prévenance de plusieurs mois afin que le budget, souvent contraint de la personne, puisse être ajusté sans être déstabilisé.

Au vu des nombreuses vicissitudes entourant la mise en œuvre de la réforme – il n'est même pas sûr que le décret soit prêt avant l'automne - **la solution raisonnable consiste à reporter la mise en œuvre de la réforme, et à prévoir le recours à une loi de finances rectificative permettant de combler les insuffisances budgétaires pour 2018.**

Cette solution serait d'autant plus cohérente que l'IGAS s'est vue confier une étude pour déterminer le coût des mesures, qui est en cours de réalisation. Dans la mesure où le niveau de participation est fixé en référence au coût réel de la mesure, il serait hautement préférable d'attendre les résultats de cette étude, pour opérer un changement des participations des personnes. À défaut, il faudra à nouveau changer les règles du jeu à moyen terme, entraînant de nouvelles charges de gestion et de l'incompréhension pour les personnes protégées et pour leur entourage.

**Le retard pris par l'État dans l'élaboration de son décret réformant le système de participation offre ainsi l'opportunité de faire une seule réforme tenant compte des résultats de la mission IGAS. Elle permettrait de rechercher les moyens d'une réforme plus juste, qui épargne les plus vulnérables. Elle faciliterait ses conditions de mise en œuvre.**

**Enfin, elle serait plus respectueuse des principes affichés par l'État pour améliorer le droit et l'intérêt des personnes protégées.**