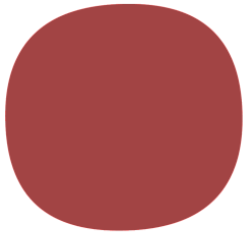


Contribution auprès de la Défenseure des droits

Dématérialisation des services et protection juridique des majeurs



Préambule

L'Unaf, institution engagée avec et pour les familles depuis 1945, est l'experte des réalités de vie des familles. Reconnue d'intérêt général, elle est le porte-parole officiel des familles auprès des pouvoirs publics. Elle représente et soutient les 18 millions de familles vivant sur le territoire français et défend leurs intérêts. Pluraliste, elle regroupe 70 mouvements familiaux et 6 500 associations familiales d'une grande diversité. Elle anime le réseau des Udaf et Uraf qui mènent, dans chaque département et chaque région, des missions de représentation et de services aux familles.

En France, **1 million de personnes bénéficient d'une mesure de protection juridique** (sauvegarde de justice, curatelle, tutelle, habilitation familiale, mandat de protection future).

- **La moitié des mesures de protection est confiée aux familles qui accompagnent un proche en qualité de curateur ou tuteur familial.**

Les Udaf ont développé des services d'**Information et de Soutien aux Tuteurs Familiaux (ISTF)** qui permettent d'informer et de soutenir techniquement les familles, dès lors qu'elles souhaitent obtenir des renseignements en amont ou pendant l'exercice de la mesure de protection juridique.

- **L'autre moitié des mesures est confiée aux professionnels du secteur de la protection juridique des majeurs**, les mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM), sous trois formes d'exercice : services tutélaires, MJPM préposés d'établissements et MJPM individuels.

A ce titre, les Udaf assurent la protection d'environ 155 000 personnes sur l'ensemble du territoire. **Elles sont le premier réseau associatif de services mandataires judiciaires à la protection des majeurs.**

C'est en sa qualité de représentante des familles et de tête de réseau des Udaf que l'Unaf adresse la présente contribution à la Défenseure des droits.

Dans son rapport intitulé « *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* » (2019), le Défenseur des droits a émis plusieurs recommandations qui visent à prendre en compte les difficultés des usagers, à accompagner les personnes en difficulté avec le numérique et à simplifier les démarches dématérialisées.

Le Défenseur des droits a également demandé la prise en compte de la spécificité de la situation des personnes protégées. Il a relevé que la dématérialisation des procédures constitue un risque pour le droit à l'autonomie des personnes protégées et un risque d'atteinte à leurs droits fondamentaux. Il a également fait part de la nécessité de prendre en compte les missions des mandataires judiciaires à la protection des personnes (MJPM), garants de l'autonomie des majeurs protégés.

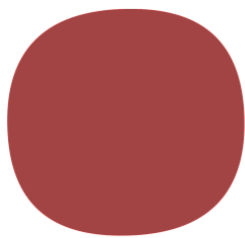
Dans le cadre du suivi des recommandations émises en 2019, l'Unaf indique que les constats, difficultés et recommandations de ce rapport restent d'actualité :

- **assurer un double accès aux services dématérialisés (cf. I A),**
- **remédier aux risques d'exclusion numérique (cf. I B),**
- **prendre en compte les missions des services mandataires (cf. II).**

Dès lors, il est indispensable que les services publics et privés agissent pour créer des doubles accès aux services numériques qui soient respectueux du droit de la protection juridique des majeurs afin de :

- d'une part, garantir aux personnes protégées la continuité de l'accès à leurs espaces numériques, à leurs informations personnelles et, selon la mesure, la possibilité de réaliser leurs démarches ;
- d'autre part, permettre aux personnes chargées des mesures de protection d'accomplir, dans de bonnes conditions, les missions confiées par les juges des tutelles.

Dans ce cadre, les besoins spécifiques des services mandataires doivent être pris en compte (cf. II).



I. La nécessité de respecter les droits fondamentaux et l'autonomie des personnes protégées

L'article 415 du code civil fixe les grands principes qui régissent le droit de la protection juridique des majeurs. Ainsi, La protection des personnes vulnérables « est instaurée et assurée **dans le respect des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la dignité de la personne**. Elle a pour finalité l'intérêt de la personne protégée. Elle **favorise, dans la mesure du possible, l'autonomie de celle-ci** ».

Le rapport de la mission interministérielle de 2018 (« *l'évolution de la protection juridique des personnes : reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables* ») indiquait déjà que « *le recours généralisé à la dématérialisation des accès et des contenus, parfois sans qu'une alternative « papier » ne soit proposée, entrave la possibilité pour la personne vulnérable d'agir seule* » (page 15).

Dans le cadre de cette mission interministérielle, [l'Unaf avait alerté sur les enjeux de la dématérialisation pour les personnes protégées](#) (p. 5 de la contribution de l'Unaf).

En 2019, le Défenseur des droits alertait sur le fait que la dématérialisation ne devait pas avoir pour effet de remettre en cause les principes consacrés par la CIDPH et le code civil.

Cette alerte reste d'actualité ainsi que les recommandations émises en 2019 sur la création de double accès pour les services dématérialisés (A). En outre, comme tous les citoyens, les personnes protégées sont confrontées à des risques d'exclusion numérique (B).

A. La nécessité de prévoir un double accès à tous les services dématérialisés (l'un pour la personne protégée, l'autre pour le protecteur) adapté à chaque mesure

Dans son rapport de 2019, le Défenseur des droits a recommandé aux services publics de généraliser le système de double accès aux comptes personnels des personnes protégées, l'un pour le majeur protégé et l'autre pour la personne chargée de la mesure de protection, adapté à chaque mandat.

Cette demande est également portée par l'Unaf depuis de nombreuses années car elle se veut respectueuse du droit de la protection juridique des majeurs et des droits fondamentaux des personnes protégées.

Toutefois, **malgré ces recommandations, les services publics et privés n'ont pas généralisé le système de double accès aux comptes personnels des personnes protégées.**

A titre d'exemple, la cosignature des déclarations des revenus effectuées auprès de l'administration fiscale de manière dématérialisée n'est toujours pas possible alors qu'elle est nécessaire en curatelle renforcée.

A ce jour, les personnes protégées et les personnes chargées de l'exercice des mesures sont donc toujours confrontées à des services publics ou privés qui méconnaissent les spécificités juridiques induites par les différentes mesures de protection, au détriment du respect des droits fondamentaux et du principe d'autonomie des personnes.

Ainsi, **lorsque les services ont connaissance de l'existence d'une mesure de protection, deux situations peuvent se produire :**

- Soit l'accès de la personne protégée est fermé par l'ouverture d'un accès au protecteur.

La personne se trouve, du jour au lendemain, privée de la consultation de son espace personnel qui doit lui être garantie quelle que soit la mesure.

Elle se retrouve aussi dans l'impossibilité d'effectuer seule les démarches que la mesure de protection lui permet cependant parfois de continuer à pouvoir réaliser.

Ceci va à l'encontre du principe d'autonomie et porte atteinte à ses droits fondamentaux.

- Soit la personne continue à avoir accès aux espaces numériques, mais le protecteur n'y a pas accès : celui-ci ne peut pas consulter les informations, ni effectuer les démarches qui relèvent de son mandat.

A titre d'exemple, lorsque le protecteur n'a pas accès au service dématérialisé, il ne peut alors obtenir certains documents (attestations de paiement, justificatifs de pensions...) qui sont indispensables pour ouvrir des droits à la personne protégée.

Il se retrouve donc contraint d'effectuer ces demandes par voie postale ou par téléphone. Cela complexifie la démarche, allonge le délai d'obtention des documents, ce qui peut être source de rupture ou de renouvellement tardif des droits.

C'est le cas pour les demandes de retraite auprès de la CNAV que les protecteurs (professionnels ou familiaux) ne peuvent pas effectuer en ligne. Ils n'ont pas non plus accès au suivi de la demande. Ce système contraint les protecteurs à envoyer leur demande par courrier, à relancer régulièrement les services de la CNAV pour connaître l'état d'avancement de la demande.

Les délais de traitement sont donc anormalement allongés et ne permettent pas aux protecteurs d'avoir un suivi simplifié des démarches effectuées dans l'intérêt des personnes protégées.

Pour garantir un accès à la personne protégée et au protecteur (familial ou professionnel), **un double accès aux espaces numériques est indispensable et ce double accès doit être adapté à l'étendue de la mesure, ce que relevait le Défenseur des droits en 2019.**

Ainsi :

- **D'une part, quelle que soit la mesure de protection, la consultation des informations personnelles par la personne protégée doit être garantie.**
- **D'autre part, concernant les démarches dématérialisées, la personne protégée et le protecteur doivent avoir chacun un accès adapté à la nature et l'étendue de la mesure de protection.**

En effet, selon la mesure, certaines démarches sont effectuées par la personne seule, par la personne assistée de son curateur ou par le tuteur (mesure de représentation).

Focus sur les tuteurs familiaux

Le double accès adapté à l'étendue de la mesure de protection est indispensable pour que la mesure soit exercée par un membre de la famille ou un professionnel.

Si les professionnels rencontrent en outre des difficultés spécifiques liées au nombre de mesures exercées (cf. point II ci-après), **les curateurs et tuteurs familiaux sont aussi spécifiquement impactés en leur qualité d'aidant familial.**

En effet, le rôle des tuteurs familiaux est complexe (avec en outre des risques de conflits familiaux), il est indispensable que les services dématérialisés leur permettent de remplir leurs missions facilement et que les droits de leurs proches soient respectés.

Cela aura pour conséquence de limiter le sentiment d'ingérence ou de dépossession que peuvent ressentir certaines personnes protégées.

Cela permettra également d'**éviter l'épuisement que peuvent vivre certains tuteurs familiaux et donc permettre que la mesure de protection soit le plus longtemps possible exercée par les familles.** Cela permettra ainsi de répondre au **principe de priorité familiale** – (article 449 du code civil).

Focus sur le création du portail « Mon espace santé » incluant le dossier médical partagé

L'ouverture de l'espace numérique de santé, incluant le dossier médical partagé (DMP), aura lieu en 2022.

Il est indispensable que le service « *Mon espace santé* » prévoie, pour les personnes chargées de l'exercice de mesures de protection, un **accès spécifique** à l'espace personnel de la personne protégée, **en fonction des missions confiées par le juge des tutelles**.

D'une part, les protecteurs doivent avoir un accès spécifique à ce service (en sus de l'accès de la personne protégée).

Exemple d'intervention possible du protecteur sur le DMP : lorsque la personne protégée bénéficie d'une mesure de protection avec représentation relative à la personne et qu'elle n'est pas apte à exprimer sa volonté, la personne chargée de la mesure de protection peut rendre inaccessible des données du dossier médical partagé (art. L. 1111-15 alinéa 6 du CSP) ou encore autoriser l'accès du médecin coordinateur en EHPAD au DMP de la personne protégée (art. L. 1111-16 du CSP).

Sur ce point, l'accès pour les protecteurs devra prendre en compte les besoins spécifiques des services mandataires (cf. point II).

D'autre part, l'accès doit être adapté à la mission fixée par le juge des tutelles.

La question de la modulation des droits d'accès du protecteur selon l'étendue de la mission est particulièrement importante puisqu'il s'agit de données de santé, particulièrement sensibles.

Les pouvoirs du protecteur varient selon qu'il est chargé de la protection des biens et / ou de la personne. Lorsque la mesure inclut la protection à la personne, il peut y avoir une assistance ou une représentation. Il est également courant que la mesure soit gérée par deux co-tuteurs, l'un en charge de la protection aux biens, l'autre en charge de la protection à la personne.

Une [convention de partenariat](#) a été signée, en novembre 2021, entre l'Unaf et la CNAM.

Des échanges entre les deux institutions sont en cours sur ces sujets. En effet, les axes de développement de la collaboration entre l'Unaf et la CNAM concernent notamment les personnes bénéficiant d'une mesure de protection dans le cadre du développement de l'outil numérique.

Focus sur la requête numérique en ligne

En janvier 2021, le service de requête numérique en ligne pour les mesures de protection en cours a été mis en place par l'Etat. Ce nouveau dispositif s'adresse principalement aux tuteurs familiaux qui gèrent la mesure de protection d'un proche (pour des requêtes déposées au cours de l'exercice de la mesure).

L'Unaf et le réseau des Udaf ont diffusé une fiche d'information à l'attention des tuteurs familiaux, présentant le service de requête numérique. Elle est disponible sur la [page du site internet de l'Unaf](#) dédiée à l'ISTF.

En juin 2021, l'Unaf a organisé, en partenariat avec le ministère de la Justice, une **session destinée à sensibiliser et informer les professionnels des services ISTF** sur ce nouveau service.

L'objectif de cette session d'information était de permettre aux professionnels des services ISTF des Udaf de se familiariser avec cet outil pour soutenir les tuteurs familiaux dans leurs démarches. Elle a réuni 60 Udaf et plus de 100 participants.

Dans le cadre d'un sondage réalisé par l'Unaf en novembre 2021 auprès des services ISTF des Udaf, il apparaît qu'environ 10 % d'entre eux ont déjà été saisis par les tuteurs familiaux de questions concernant la requête numérique.

Les services ISTF font état de certaines difficultés dans le cadre de l'utilisation de ce service par les tuteurs familiaux.

Certaines Udaf ont indiqué que la démarche de requête numérique en ligne semble longue et fastidieuse pour les tuteurs familiaux, notamment quand ces derniers ne sont pas à l'aise avec les outils informatiques.

De plus, du fait que la connexion à l'interface est réalisée via France Connect, des données personnelles sont collectées, notamment le numéro de Sécurité Sociale du tuteur familial et de la personne protégée.

Le réseau des Udaf a constaté que, lorsque le juge a été saisi par requête numérique, ces données apparaissent parfois sur la décision rendue. Ainsi, la décision, qui va être communiquée à des tiers pour son exécution (par exemple, banque, notaire), mentionne des données personnelles qui ne sont pas nécessaires.

Il est donc indispensable que des modifications techniques soient apportées afin que les décisions rendues suite à une requête numérique ne fassent pas apparaître les données personnelles non nécessaires.

B. La nécessité de prévenir et remédier aux risques d'exclusion numérique dont souffrent les personnes vulnérables comme l'ensemble des citoyens

Depuis de nombreuses années, l'Unaf alerte sur les conséquences et les enjeux du développement accéléré et exclusif des services et de l'administration électronique.

La dématérialisation des services est « *un obstacle supplémentaire pour nombre de personnes surtout quand elle est mise en place "à marche forcée" sans tenir compte des réalités et des possibilités de chacune et chacun des usagers et qu'elle s'accompagne de difficultés techniques et persistantes* » (rapport du Défenseur des droits – 2019, p. 13).

Ce risque d'exclusion numérique concerne l'ensemble des citoyens, mais peut frapper les personnes protégées de façon accrue en raison de l'atteinte à leurs facultés personnelles qui a justifié la mesure de protection.

1. La persistance des risques d'exclusion

Le risque d'exclusion numérique se caractérise de plusieurs manières :

- **Un manque d'équipements**

Accéder aux espaces numériques suppose d'être équipé en matériel informatique ou numérique pour utiliser les outils mis à disposition par les services publics et privés. Aujourd'hui, de nombreuses personnes n'ont pas les moyens de s'équiper et de disposer d'outils informatiques pour accomplir leurs démarches.

En outre, certains territoires (notamment ruraux) sont encore mal desservis en termes de fourniture d'accès à internet.

Par conséquent, les personnes protégées qui ne sont pas équipées en matériel informatique n'ont pas d'accès direct aux services numériques. Elles ne disposent pas toujours non plus d'un lieu d'accueil à proximité permettant cet accès.

- **Un manque de maîtrise des outils informatiques**

Comme l'a constaté le Défenseur des droits (p. 14 – rapport de 2019), des personnes autonomes dans la conduite des démarches administratives en version papier, peuvent se retrouver en difficultés dès lors qu'on exige d'elles de mener des démarches dématérialisées.

En effet, en dehors des difficultés purement matérielles, certaines personnes ne savent pas ou peu utiliser les outils informatiques et numériques. Cela a parfois pour conséquence de décourager les personnes à accomplir elle-même leurs actes ou à faire valoir leurs droits.

L'ensemble de ces constats réalisés par le Défenseur des droits en 2019 et la fracture numérique qui en découle, restent valables aujourd'hui.

- **Des espaces dématérialisés complexes ou peu lisibles**

De nombreuses Udaf constatent que les services dématérialisés demeurent trop complexes pour permettre aux personnes d'exercer leurs droits de manière effective.

Les personnes, et notamment les personnes protégées, font face à des interfaces qui sont parfois peu lisibles ; ce qui a pour conséquence de les décourager dans l'accomplissement de leurs démarches.

2. Les conséquences de l'exclusion numérique s'aggravent

Au fur et à mesure du développement de la dématérialisation dans les différents services publics et privés, les conséquences de l'exclusion numérique touchent encore davantage les personnes concernées.

Comme cela est évoqué depuis plusieurs années, les difficultés rencontrées emportent des conséquences préjudiciables pour les personnes pour l'accomplissement des **démarches administratives et l'accès aux droits**.

Ces difficultés commencent également à avoir **des impacts importants en matière d'accès aux soins**.

En effet, désormais, les prises de rendez-vous téléphoniques pour les consultations médicales sont le plus souvent remplacées par des **plateformes de réservation en ligne**.

Ce nouveau mode de fonctionnement complique les démarches des personnes, qui sont mal équipées ou qui rencontrent des difficultés pour utiliser les interfaces numériques.

De même, la **téléconsultation** se développe de plus en plus. Ce service ne peut être effectif qu'à la condition que la personne soit équipée des appareils et des connexions nécessaires pour permettre le bon déroulement de la consultation à distance et qu'elle sache les utiliser correctement.

Or, ces dispositifs ont un coût qui doit être supporté par la personne protégée, qui n'a parfois pas les moyens pour assumer cette charge financière. L'utilisation peut également s'avérer complexe, selon l'altération des facultés dont peut souffrir la personne protégée.

L'ensemble de ces éléments accroît les risques d'exclusion des personnes les plus vulnérables et peut conduire certaines d'entre elles à renoncer à l'exercice de leurs droits, notamment en matière de santé.

3. Les recommandations de 2019 restent d'actualité

L'Unaf renouvelle son soutien aux recommandations émises par le Défenseur des droits en 2019 et [réitère les propositions qu'elle avait soutenues en 2019](#).

- **L'accès à la formation numérique pour tous et à l'accompagnement des personnes**

L'Unaf soutient qu'il convient de repérer les difficultés des personnes à exercer leurs droits ou bénéficier des services, d'identifier et de répondre aux besoins d'**accompagnement** et de développer et structurer, plus largement, des **formations** sur le numérique ouvertes à tous pour aller vers une société numérique inclusive qui profite à tous.

- **L'importance de conserver des guichets dans les services publics et privés**

Depuis plusieurs années, l'Unaf alerte les pouvoirs publics sur le fait qu'il est **indispensable que les services publics et privés conservent un guichet physique** pour que les personnes disposent d'un interlocuteur pour accomplir leurs démarches dans un **lieu d'accueil qui reste accessible au public**.

Comme l'avait souligné le Défenseur des droits en 2019 « *la réalisation des démarches administratives dématérialisées doit demeurer **une possibilité** ouverte à l'usager **et non devenir une obligation** » (page 29).*

Le réseau Unaf – Udaf reste aujourd'hui très inquiet de la dématérialisation massive des services publics et privés, ce qui a pour conséquence que de nombreuses personnes renoncent à exercer leurs droits car elles rencontrent de grandes difficultés pour effectuer leurs démarches et avoir accès à un interlocuteur. Cette situation crée une inégalité de traitement entre les usagers des services, dont souffrent tout particulièrement les personnes vulnérables.

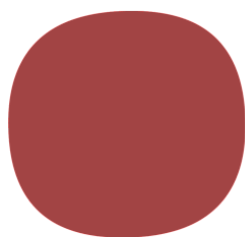
Ces difficultés se sont exacerbées pendant la crise sanitaire.

Le réseau des Udaf a constaté que les obstacles pour accéder à un service se sont multipliés pendant cette période. Cette situation a eu pour conséquence de générer un fort sentiment d'angoisse chez de nombreuses personnes vulnérables, dont les majeurs protégés, qui ont fait face à la fermeture totale de certains services publics et privés.

L'objectif de la dématérialisation des services est de faciliter l'accès au droit de chaque citoyen et ne doit pas créer des obstacles complémentaires à l'accès et au maintien des droits.

- **Pour les services dématérialisés, développer des versions accessibles**

L'Unaf souhaite que les services publics et privés développent des **versions plus accessibles** des espaces numériques pour accroître l'autonomie de chaque citoyen, et tout particulièrement les personnes protégées, pour les démarches dématérialisées.



II. La nécessité d'adapter les espaces dématérialisés aux besoins des services mandataires

Le Défenseur des droits a relevé en 2019 les difficultés auxquelles les professionnels sont spécifiquement confrontés dans le cadre de la dématérialisation des services.

Les services de protection juridique des majeurs gèrent parfois plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de mesures. Chaque délégué mandataire a en charge en moyenne une soixantaine de mesures.

Il est donc indispensable de prévoir un accès adapté à un exercice professionnel des mesures de protection.

A ce jour, seule la CNAF a mis en place un service numérique spécifique pour les professionnels (*Caf Partenaires – CDAP*).

En effet, depuis 2011, la CNAF a équipé les professionnels des établissements et services sociaux et médico-sociaux, dont les services mandataires font partie, d'un outil qui leur permet d'avoir accès aux dossiers des personnes protégées, qui sont allocataires auprès de la Caf.

Par ce dispositif, le délégué mandataire a accès aux informations utiles pour exercer ses missions (téléchargement des documents, consultation des dossiers, contact privilégié avec la Caf...) et la personne protégée conserve, en principe, un accès à son compte Caf, qui est plus ou moins restreint, selon la mesure de protection. La personne protégée peut, dans tous les cas, consulter son dossier.

Ce système est aujourd'hui approuvé par les Udaf qui considèrent cet outil comme un outil indispensable pour l'exercice de leurs missions.

Le réseau des Udaf alerte cependant sur des difficultés dans l'utilisation du service *Caf partenaires* pour le fonctionnement des services mandataires.

En effet, l'accès à *Caf partenaires* est régi par des habilitations qui sont données par la Caf aux différents services, selon les actions qu'ils mènent auprès des allocataires. A ce titre, les services de protection juridique des majeurs disposent de l'accès T9.

L'accès T9 est limité aux délégués mandataires qui possèdent le certificat national de compétence MJPM (CNC MJPM).

Or, dans le cas spécifique des services mandataires, **la mesure de protection est confiée à l'Udaf en sa qualité de personne morale (article L. 471-2 du CASF)**. Les salariés de l'Udaf détiennent leurs pouvoirs par **délégation** de leur employeur, selon des fiches de postes qui définissent les missions de chaque salarié.

La limitation de l'accès au service *Caf partenaires* aux seuls délégués mandataires titulaires du CNC MJPM pose difficulté pour l'exercice des missions des Udaf. En effet :

- D'une part, les délégués mandataires peuvent légalement exercer leurs fonctions au sein d'un service sans détenir le CNC pendant deux ans.

L'article D. 741-3 alinéa 6 du CASF dispose en effet que les personnes physiques qui ont reçu délégation d'un service tutélaire disposent d'un « *délai maximum de deux ans à compter de leur entrée en fonction au sein du service* » pour obtenir le CNC.

Il est donc nécessaire que tout délégué mandataire employé par un service mandataire puisse avoir l'accès T9 en application des articles L. 471-2 et D.741-3 du CASF.

- D'autre part, les assistants tutélaire et les assistants comptables ne peuvent pas avoir accès à *Caf partenaires* alors qu'ils sont amenés à intervenir dans le suivi et la gestion des tâches administratives dans l'intérêt des personnes protégées, par délégation du service mandataire qui est nommé par le juge pour exercer les mesures.

L'Unaf souhaite donc que les conditions d'accès à l'espace *Caf partenaires* soient revues afin que les professionnels des Udaf puissent avoir accès à ce service selon les délégations de pouvoirs faites par les services mandataires auprès de leurs salariés, et notamment que tous les délégués mandataires aient accès au service.

Ces besoins relevés dans l'utilisation du service *Caf partenaires* doivent être pris en compte par les autres services lorsqu'ils procéderont à la création de portails spécifiques pour les professionnels de la protection juridique des majeurs.

Pôle Protection - Droits des Personnes

Valérie BONNE

Coordonnatrice

vbonne@unaf.fr

Tél. : 01 49 95 36 95

Marion BOUILLY

Chargée de mission

mbouilly@unaf.fr

Tél. : 01 49 95 36 90

Secrétariat PDP

pdp-pjm@unaf.fr

Tél. : 01 49 95 36 48



Union nationale des associations familiales

28 place Saint-Georges

75 009 PARIS