

Mission « Solidarité » - PLF 2016
Thème : Majeurs protégés
Audition par la député Luce Pane

Septembre 2015

Présentation de l'Unapei

L'Unapei, est la **première fédération d'associations française de représentation et de défense des intérêts des personnes handicapées mentales** et de leurs familles. Créée en 1960 et **reconnue d'utilité publique** en 1963, elle rassemble 600 associations de bénévoles, parents et amis (**60.000** familles adhérentes), qui agissent pour que toute personne déficiente intellectuelle dispose d'une solution d'accueil et d'accompagnement. Elle défend aussi les droits des familles pour que la survenue du handicap ne soit pas synonyme d'exclusion sociale.

L'Unapei, c'est aussi la **principale organisation gestionnaire** d'établissements et de services dans le secteur médico-social et **la plus importante dans le secteur du handicap**.

Les associations de l'Unapei, animées par des bénévoles issus d'horizons divers, ont des valeurs communes. Toutes agissent pour promouvoir la dignité et la citoyenneté de la personne handicapée mentale et le respect qui lui est dû.

Luttant **contre la discrimination** dont peuvent être victimes les personnes handicapées mentales ou à l'inverse la compassion, l'Unapei milite et agit en vue de la **pleine accessibilité** de la personne handicapée mentale à la vie de la cité et de l'exercice de sa citoyenneté.

L'Unapei et ses associations membres promeuvent des **valeurs humanistes** :

- la solidarité et l'esprit d'entraide ;
- l'engagement bénévole et désintéressé ;
- la neutralité politique et religieuse et la laïcité ;
- le militantisme et le respect des décisions démocratiques ;
- l'engagement, le respect mutuel et la collaboration harmonieuse entre les militants, les élus et les professionnels, qui partagent et mettent en œuvre ces valeurs.

Les associations adhérentes à l'Unapei se sont engagées à respecter **une charte éthique et déontologique** afin d'assurer la pleine effectivité de ces valeurs. L'Unapei en assure le respect par le biais de la commission de la charte.

En 2012, plus de cinquante après sa création, l'Unapei c'est :

- **600 associations** de parents bénévoles qui défendent les droits des personnes handicapées mentales et créent et gèrent les établissements et services qui leur permettent d'accéder au mieux, dans la mesure de leurs capacités, à une vie citoyenne : écoles adaptées, établissements de travail, logement, établissements pour personnes plus lourdement handicapées, services mandataires à la protection des majeurs.
- **3 000 établissements et services** sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultramarin (IME, ESAT, Foyers, MAS, FAM, services mandataires judiciaire à la protection des majeurs...). Ces structures sont créées et gérées par les parents.
- **80 000 professionnels** (éducatifs, médicaux, paramédicaux...) qui accompagnent **180 000 personnes handicapées mentales**. Pour mémoire, on recense 700 000 personnes handicapées mentales en France.
- **60 000 familles adhérentes**

L'Unapei et les associations mandataires judiciaires à la protection des majeurs :

L'Unapei c'est :

- 70 associations mandataires adhérentes ;
- 80 000 mesures de protection ;
- plusieurs milliers de tuteurs familiaux.

La protection juridique est donc naturellement au cœur des préoccupations de l'Unapei. Christel PRADO, Présidente de l'Unapei, affirmait lors des Assises nationales de la protection juridique des majeurs : *« Nos associations luttent pour que les personnes qu'elles accompagnent soient des personnes à part entière et pas des personnes entièrement à part. La personne protégée connaît les mêmes besoins, remplit les mêmes devoirs, dispose des mêmes droits que les autres, mais, elle est singulière et est confrontée à des difficultés, conséquence d'une altération de ses facultés personnelles, **difficultés que peut compenser une mesure de protection juridique évolutive et adaptée** à sa situation. **Une mesure de protection**, qu'elle soit exercée par la famille ou par une association familiale ou non, **n'est pas une cote de mailles, une armure qui réduirait la citoyenneté et la participation de la personne**. Une mesure, c'est une compensation des conséquences sociales de la déficience de la personne, afin qu'elle **puisse exercer sa pleine citoyenneté**. »*.

C'est ainsi que l'Unapei revendique depuis plusieurs années que la protection juridique soit un élément à part entière de la compensation du handicap.

I – Programme 304, Action 16 « Protection juridique des majeurs »

1. Contexte budgétaire

Propos liminaire : L'Unapei est attachée aux modalités d'allocation de la ressource issue de la loi du 5 mars 2007 par dotation globale de financement et indicateurs d'activité. Toutefois, cette réforme budgétaire avait aussi pour ambition de réduire les écarts de financement entre services mandataires judiciaires à la protection des majeurs et d'objectiver les ressources au regard de l'activité des services. Or, force est de constater que des services fonctionnent encore avec des indicateurs financiers très inférieurs à la moyenne.

Cela fait plusieurs années que les campagnes budgétaires des services mandataires judiciaires à la protection des majeurs ne prennent pas en considération l'inflation. Par ailleurs depuis 2011, les dotations globales de financement ne couvrent que la seule ancienneté avec 1% de progression, en moyenne, des dépenses de personnel.

En %	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses de personnel	1,6	1,2	1	1	1	1	1
Autres dépenses	1,6	0	0	0	0	0	0
<i>Inflation</i>	<i>0,1</i>	<i>1,5</i>	<i>2,1</i>	<i>2</i>	<i>0,9</i>	<i>0,5</i>	
<i>Progression moyenne du SMIC</i>	<i>1,3</i>	<i>0,5</i>	<i>1,85</i>	<i>1,15</i>	<i>0,3</i>	<i>1,1</i>	<i>0,8</i>

La structuration des dépenses des services mandataires étant composée de 85% de dépenses de personnel, les marges de manœuvre économiques sont très maigres sauf à envisager de dégrader la qualité de l'accompagnement.

Les services sont donc confrontés depuis plusieurs années maintenant à un appauvrissement de leurs ressources, les dépenses augmentant plus vite que les recettes.

- Pour l'Unapei, la loi de finances 2016 doit permettre à minima de prendre en compte le coût de la vie estimé pour 2016 à + 1,1%.
- Pour l'Unapei, si le coût de l'ancienneté des personnels est plutôt assuré, une réflexion doit être engagée sur le métier de délégué mandataires judiciaire à la protection des majeurs. En effet, on exige de plus en plus de qualification pour l'exercice de cette profession, et les niveaux de rémunération ne sont pas adaptés.

Dans un contexte de rigueur économique, il est nécessaire qu'une réflexion collective s'engage sur l'organisation de la protection juridique des majeures. Les services doivent s'armer de nouvelles compétences en matière de gestion financière, de ressources humaine et de gestion qualité. Cette professionnalisation doit s'accompagner d'une recherche d'efficacité. Aujourd'hui, beaucoup de mandataires judiciaires associatifs ont des périmètres d'intervention insuffisants pour engager cette mutation. Par ailleurs, ces associations sont dans la majorité des cas mono-activité, aussi leur fragilité financière est d'autant plus accentuée.

On observe depuis plusieurs années des processus de rapprochement entre associations mandataires judiciaires à la protection des majeurs. A cet effet, l'Unapei accompagne ses adhérents dans ces démarches longues et complexes.

- Pour l'Unapei et afin de garantir la pérennité du secteur, il est important de soutenir les organismes gestionnaires dans ces processus de rapprochement et de flécher des crédits dédiés.

2. Le dispositif d'information et de soutien des tuteurs familiaux

La réforme de la protection juridique des majeurs réaffirme le principe de la primauté familiale et appelle à accompagner les membres de la famille susceptibles d'être nommés tuteur pour l'un de leurs proches. Ce principe a été posé par l'article L. 215-4 du CASF, complété par le décret du 30 décembre 2008 relatif à l'information et au soutien des personnes appelées à exercer ou exerçant une mesure de protection juridique des majeurs. Depuis janvier 2009, le juge a également la possibilité de désigner plusieurs tuteurs ou curateurs chargés d'exercer en commun la mesure de protection. Or, aucun texte n'aborde l'aspect budgétaire de cet accompagnement.

Après cinq ans de mise en application de la loi, le constat est sans appel sur l'absence de soutien aux tuteurs familiaux.

Les services mandataires judiciaires à la protection des majeurs ne disposent pas de budget spécifique pour mettre en place des dispositifs d'aide aux tuteurs familiaux. Les initiatives locales qui ont pu se développer reposent trop sur des financements non pérennes rendant ainsi ce dispositif aléatoire.

Cette carence en matière d'aide et d'appui aux tuteurs familiaux conduit les familles à renoncer à exercer elle-même la mesure. Pourtant, l'engagement des familles auprès des personnes protégées doit être encouragé de manière prioritaire par un effort budgétaire.

Cela fait de nombreuses années que l'Unapei demande un financement pérenne de ce dispositif. Il nous semble que ces dispositifs pourraient être financés au titre de la section IV de la CNSA qui prévoit notamment la formation des aidants familiaux.

Proposition d'amendement :

A l'article L. 215-4 du CASF est ajouté un dernier alinéa « Ce dispositif est financé au titre du IV de l'article L. 14-10-5 du CASF. ».

3. Des chantiers ouverts depuis plusieurs années

Cela fait plusieurs mois, pour ne pas dire années, que des concertations sont engagées sous l'égide de la direction générale de la cohésion sociale et qui n'ont toujours pas aboutie.

Participation des majeurs protégés à leur mesure de protection : Suite à une décision du Conseil d'Etat de 2011 rappelant que le montant de la participation financière du majeur ne peut être supérieur au coût de la mesure, des travaux ont été engagés afin d'envisager les réformes à engager pour respecter cette disposition. Ce chantier ouvert depuis 2011 n'a toujours pas abouti.

Pour l'Unapei, il est urgent de clôturer ce chantier pour le respect des majeurs protégés. C'est pourquoi, nous proposons avec la FNAT et la CNAPE de :

- Définir des coûts nationaux moyens qui constitueront les plafonds de participation financière des majeurs ;
- Moduler la participation des majeurs selon trois indicateurs : lieu d'hébergement, nature de la mesure et ressources ;
- Garantir des coefficients identiques quel que soit le statut du mandataire ;
- Maintenir une exonération de participation pour les majeurs à faibles revenus ;
- Retenir le revenu fiscal de référence comme assiette pour calculer la participation des majeurs ;
- Regrouper les mesures en 3 grandes familles.

Mesures non-cotées

A ce jour, certaines mesures réalisées par les associations mandataires ne sont pas financées du fait de leur non-cotation. Il s'agit :

- Des mesures ad hoc : le curateur ou le tuteur ad hoc est nommé lorsqu'il est nécessaire d'accomplir un ou plusieurs actes déterminés que le curateur ou le tuteur n'a pas le pouvoir de faire ou pour lesquels il est en conflit d'intérêts avec le majeur. Par principe, cette mesure de protection juridique limitée à un ou plusieurs actes, n'a pas vocation à durer dans le temps.

A ce titre, elle se rapproche du fonctionnement des sauvegardes de justice. De la même manière, cette mesure peut s'avérer complexe, faisant appel à des expertises, notamment dans les domaines juridique et de la gestion patrimoniale.

- Des présomptions d'absence : lorsqu'une personne qui ne bénéficie pas d'une mesure de protection juridique a cessé de paraître au lieu de son domicile ou de sa résidence sans que l'on en ait eu de nouvelles, le juge des tutelles peut, à la demande des parties intéressées ou du ministère public, constater qu'il y a présomption d'absence. La représentation du présumé absent et l'administration de ses biens sont alors soumises aux règles applicables à l'administration légale sous contrôle judiciaire telle qu'elle est prévue pour les mineurs.

Dans cette hypothèse, le juge peut désigner une association mandataire judiciaire à la protection des majeurs pour représenter la personne présumée absente dans l'exercice de ses droits ou dans tout acte auquel elle serait intéressée, ainsi que pour administrer tout ou partie de ses biens.

Si les situations sont peu nombreuses, elles existent malgré tout. Il conviendrait donc que ces mesures puissent également faire l'objet d'une cotation, nous proposons qu'elles soient assimilées à une tutelle aux biens.

4. Des évolutions législatives qui suscitent des inquiétudes

Le choix d'allonger la durée des mesures

La loi 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures remet en cause un des principes même de la loi du 5 mars 2007. En effet, le juge peut désormais prononcer une mesure de tutelle pour une durée supérieure à 5 ans (qui ne peut excéder 10 ans).

Cette évolution de la loi est motivée pour des seules raisons budgétaires en permettant un désengorgement des tribunaux. Il s'agit là pour l'Unapei d'une décision contraire aux principes de l'article 12 de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

Le projet d'habilitation familiale qui échappe à tout contrôle du juge

La loi 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures prévoit un dispositif d'habilitation familiale. Si cette disposition donne corps au principe de priorité familiale inscrit dans la loi du 5 mars 2007, il convient cependant d'être vigilant face aux risques de conflits d'intérêts (situation des obligés alimentaires qui seraient habilités), aux éventuels abus et potentiels contentieux au sein des familles. Aussi, il est nécessaire de pouvoir encadrer strictement ce dispositif dans l'intérêt des personnes.

Or, un projet d'ordonnance actuellement en cours de rédaction ne donne pas toutes les garanties espérées. En effet, il est par exemple précisé que « *la personne habilitée s'efforce de respecter les souhaits et les sentiments **précédemment exprimés** par la personne bénéficiant de l'habilitation* ». Il est regrettable que les souhaits et les sentiments de la personne ne soient pas plus respectés alors même qu'ils ont été exprimés lorsque la personne pouvait manifester sa volonté et faire des choix.

Autre exemple, alors qu'il s'agit d'un système d'habilitation familiale, qu'est-ce qui justifie que des tiers puissent faire la demande de désignation d'une personne habilitée.

L'habilitation familiale prévoit des prérogatives différentes entre les personnes habilitées, selon leur lien familial avec la personne bénéficiant de la mesure d'habilitation. Rien dans le projet d'ordonnance ne permet de comprendre l'intérêt d'une telle disposition pour la personne vulnérable.

Enfin, il semble que l'absence de tout contrôle par le juge des conditions d'exercice de cette habilitation familiale est un obstacle majeur auquel il convient de pallier. Il serait par exemple indispensable de prévoir la remise de comptes de gestion annuels.

Une contribution de l'inter-fédération a été transmise dans ce sens à la direction des affaires civiles et du Sceau en juillet 2015 et n'a fait l'objet d'aucun retour.

L'impossibilité pour un majeur protégé de rédiger ses directives anticipées

Le projet de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie prévoit de réduire les droits des majeurs protégés en matière de rédaction des directives anticipées. En effet, actuellement toute personne majeure, sans distinction, peut rédiger des directives anticipées afin de préciser ses souhaits quant à sa fin de vie, prévoyant ainsi l'hypothèse où elle ne serait pas, à ce moment-là, en capacité d'exprimer sa volonté. Les personnes bénéficiant d'une mesure de protection disposent de ces mêmes droits que celles qui n'en bénéficient pas.

Or, le projet de loi conditionne le droit pour les majeurs bénéficiant d'une mesure de protection de rédiger des directives anticipées, à l'autorisation du juge des tutelles.

Cette restriction est faite sans distinction de mesure de protection. Elle impacte un droit acquis, en toute ignorance de l'esprit de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs et méconnaît l'article 12 de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

Pour l'Unapei, rédiger ses directives anticipées est un acte intime et strictement personnel qui ne peut être accompli que par le majeur seul, sans que le juge puisse autoriser le curateur ou le tuteur à assister le majeur, ni a fortiori à le représenter. Notons, que le code de la santé publique prévoit la possibilité, pour l'auteur des directives, de se faire assister de deux témoins lorsqu'il est dans l'impossibilité d'écrire et de signer lui-même le document. Aussi, rien ne justifie que l'on revienne sur ce droit acquis.

Proposition d'amendement :

Projet de loi créant de nouveaux droits en
faveur des malades et des personnes en fin de vie

Article 8

Modifier l'alinéa 8 ainsi :

« Lorsqu'une personne fait l'objet d'une mesure de protection juridique, au sens du chapitre II du titre XI du livre Ier du code civil, elle peut rédiger des directives anticipées sans l'autorisation du juge ou du conseil de famille s'il a été constitué sans assistance ni représentation. »

L'impossibilité pour un majeur protégé de désigner une personne de confiance

Le projet de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie introduit les dispositions relatives à la désignation d'une personne de confiance. Or, dans le texte proposé en seconde lecture, les majeurs protégés ne pourront pas bénéficier de ce droit.

Pour l'Unapei cette disposition est contraire à la loi du 5 mars 2007 qui pose le principe qu'il doit être systématiquement tenu compte de l'avis de la personne protégée et ce, même

lorsqu'elle fait l'objet d'une mesure de tutelle et à l'article 12 de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées réaffirme le droit des personnes handicapées à la reconnaissance de leur personnalité juridique et dispose que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres.

A cet effet, la loi du 5 mars 2007 reconnaît pleinement le droit civique aux personnes handicapées faisant l'objet d'une mesure de tutelle en maintenant par principe leur droit de vote. Le retrait de ce droit doit être expressément motivé par le juge des tutelles. D'ailleurs, la personne protégée peut contester cette décision et demander à ce qu'elle soit réexaminée.

Dès lors, pour l'Unapei il paraît indispensable de permettre à la personne protégée même en tutelle de pouvoir désigner une personne de confiance sauf décision spécialement motivée par le juge des tutelles.

Proposition d'amendement :

Projet de loi créant de nouveaux droits
en faveur des malades et des personnes en fin de vie

Article 9

Modifier l'alinéa 6 ainsi:

« Le présent article s'applique lorsqu'une mesure de tutelle est ordonnée, le juge des tutelles ne peut révoquer ou refuser la désignation par le majeur protégé en tutelle d'une personne de confiance que par une décision spécialement motivée. »

Pour plus d'informations, votre contact :

Sévérine RAGON

Responsable du département établissements et services

- 15 rue Coysevox – 75018 Paris
- Tél. 01 44 85 50 71 – 06 30 09 03 63
- s.ragon@unapei.org
- Site : <http://www.unapei.org>