

Tuteurs et curateurs des majeurs : des mandataires aux profils différents

Zakia Belmokhtar*

Avec 55 mandataires professionnels contre 45 familiaux pour 100 ouvertures de mesure de protection en 2015, la protection des majeurs apparaît comme étant davantage professionnalisée que gérée par les familles et les proches du majeur.

Au sein des mesures de protection ouvertes, la gestion professionnelle domine nettement dans les ouvertures de curatelle (76 %), alors que les tutelles se caractérisent par la prédominance d'un mode de gestion familiale, avec une part de 62 %. Ce type de gestion est plus marqué aux âges extrêmes des majeurs protégés, avec 8 tutelles sur 10 sous mandat familial pour les majeurs protégés de moins de 30 ans et 7 sur 10 pour ceux de 90 ans et plus. Pour les curatelles, la gestion familiale est aussi plus présente aux âges extrêmes : en deçà de 30 ans et au-delà de 69 ans, les parts de mandataires professionnels sont moins élevées.

Si la mesure de protection a été ouverte sur demande de la famille, le mandat lui est en général confié (88 %). Lorsque la demande émane du procureur, voire du majeur lui-même, le mandataire est plutôt un professionnel.

Six mandataires professionnels sur dix sont des associations et plus d'un mandataire familial sur deux est un enfant du majeur protégé.

Bien que la loi de 2007 permette la désignation de plusieurs mandataires, un seul mandataire est désigné dans la quasi-totalité des mesures confiées à des professionnels. Les mandataires familiaux ne partagent leur charge avec un autre tuteur ou curateur que dans 2 à 3 mesures sur 10, la désignation d'un subrogé restant beaucoup plus rare.

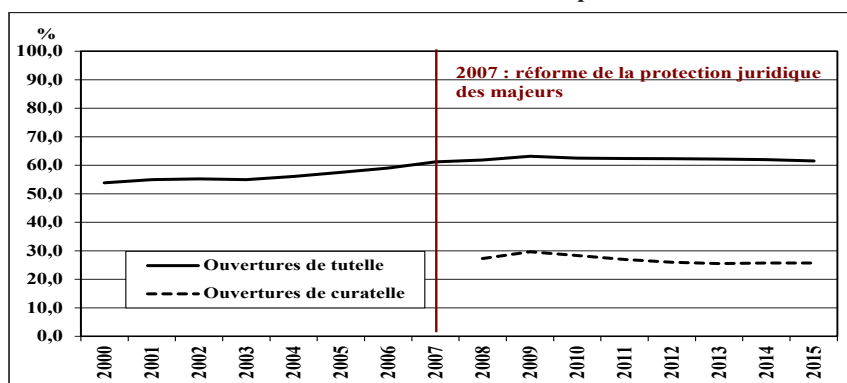
Les curatelles sont quasiment toutes mises en place pour une durée de 5 ans (95 %), voire moins (4 %) ; en revanche, les tutelles sont ouvertes plus d'une fois sur deux pour 10 ans (54 %), sinon pour 5 ans.

L'absence d'audition du majeur, préalablement à l'ouverture de la mesure, est plus fréquente pour ceux mis sous tutelle que pour ceux mis sous curatelle (64 % contre 12 %).

Quant au champ de la mesure de protection, les mandataires professionnels se voient souvent confier un domaine un peu plus vaste que les mandataires familiaux, en particulier dans le domaine financier pour les tutelles (46 % contre 26 %).

Les majeurs sous tutelle familiale ont des ressources plus importantes : deux sur trois ont des biens immobiliers, alors que seuls quatre majeurs sous tutelle professionnelle sur 10 en ont.

Figure 1 : Evolution de la part des mandataires familiaux dans les ouvertures de mesure de protection



Source : Ministère de la justice-SG-SDSE-Exploitation statistique du Répertoire Général Civil

Champ : Jugements d'ouverture de tutelle et curatelle prononcés de 2000 à 2015

Unité de compte : Affaire

En 2015 ont été ouvertes 42 200 tutelles, 33 500 curatelles et 1 500 sauvegardes de justice. L'entrée dans le dispositif juridique de protection s'opère le plus souvent par le degré le plus important, celui de la tutelle (55 %), sachant que très rares sont les cas de sauvegarde autonome précédant l'ouverture d'une de ces deux mesures (moins de 0,5 % des cas). En revanche, en curatelle comme en tutelle, une mesure de sauvegarde est prononcée pendant la durée de l'instance dans respectivement 15 % et 17 % des cas¹. Au regard des articles 425 et 428 du code civil, les majeurs sous tutelle et curatelle dont il est question ici sont

* Statisticienne à la Sous-direction de la statistique et des études - Secrétariat général

¹ Selon l'article 433 du Code civil, "le juge peut placer sous sauvegarde de justice la personne qui a besoin d'une protection juridique temporaire ou d'être représentée pour l'accomplissement de certains actes déterminés. Cette mesure peut aussi être prononcée par le juge, saisi d'une procédure de curatelle ou de tutelle, pour la durée de l'instance".

ceux pour lesquels aucune autre mesure subsidiaire, ou moins contraignante, n'a pu être ordonnée, ces mesures de protection permettant aux majeurs d'être assistés et/ou représentés dès lors qu'ils ne peuvent plus exercer tout ou partie de leurs droits par eux-mêmes. Ce constat pose d'ores et déjà les contours d'une population dont la situation personnelle, l'état physique et/ou psychologique rendent nécessaire une protection de leur personne et/ou de leurs biens par des mandataires, familiaux ou professionnels.

Chacune de ces ouvertures a, en effet, acté la mise en place de charges tutélaires pour un ou plusieurs mandataires lié(s) par décision de justice au majeur mis sous leur protection. En 2015, les juges ont ouvert cette charge à près de 86 000 mandataires (principaux et subrogés), 59 % dans le cadre d'une tutelle et 41 % dans celui d'une curatelle.

Plus d'un mandat de protection sur deux confié à des professionnels

Dans les années à venir, le vieillissement de la population, l'allongement de l'espérance de vie des hommes et des femmes en général, et des personnes handicapées en particulier, l'évolution de l'espérance de vie sans incapacité vont se traduire par une augmentation du nombre de majeurs protégés mais aussi de leurs mandataires, qu'ils relèvent du cercle familial ou professionnel. Or, en réformant en 2007 la protection juridique des majeurs, le législateur a souhaité privilégier la sphère familiale à celle professionnelle pour assister et accompagner les protégés dans leur vie courante, en affirmant que « cette protection doit alors être envisagée d'abord au sein du groupe familial, protecteur naturel du majeur vulnérable, avant toute désignation d'un tiers². » Ainsi, la protection d'une personne vulnérable est désormais d'abord comprise comme un devoir des familles, puis, à titre subsidiaire, de la collectivité publique.

Près de 10 ans après la réforme, les mandataires familiaux sont pourtant en proportion moins nombreux que les mandataires professionnels, même si ce constat peut être nuancé. En effet, sur 100

mesures de protection³ ouvertes en 2015, 55 mandataires sont professionnels, et 45 familiaux. La protection des majeurs apparaît donc comme étant davantage professionnalisée que gérée dans le cercle familial *stricto sensu*, sinon proche du majeur. Plus précisément, sur 100 mesures de protection ouvertes, 34 sont des tutelles avec mandat familial et 21 avec mandat professionnel, tandis que 34 sont des curatelles avec mandat professionnel, et 11 avec mandat familial.

Au-delà de ce constat général, des nuances doivent être apportées. En effet, la décision instaurant une mesure de protection avec tous les éléments associés, en particulier le type de mandataire, est prise au regard de plusieurs dimensions au centre desquelles se trouve le majeur : son état de santé physique et/ou mentale, de vulnérabilité sociale, son environnement familial et amical, et son patrimoine dont la gestion doit être organisée.

Des mandataires différents selon le type de mesure et l'âge du majeur protégé

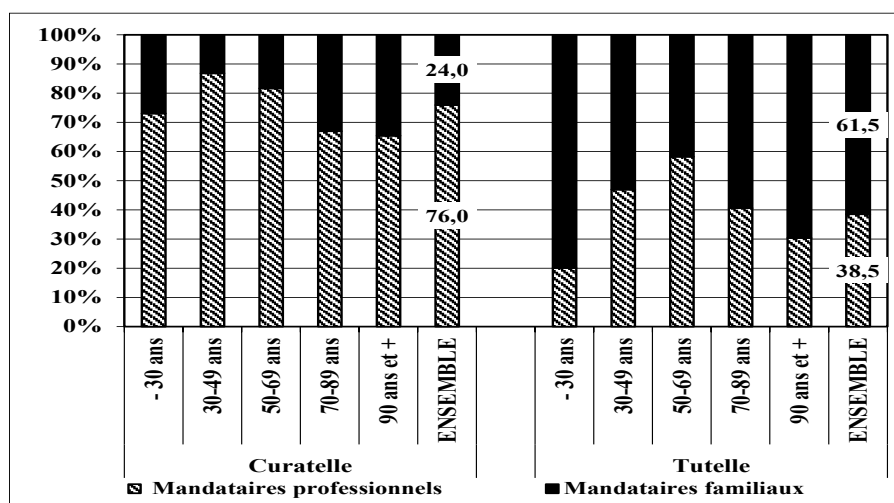
S'agissant des ouvertures de mesures de tutelle, la place des mandataires familiaux a constamment été prépondérante entre 2000 et 2015 (plus de 50 %), et s'est régulièrement élargie jusqu'en 2009 (figure 1). Elle s'est ensuite stabilisée entre 2010 et 2015 à un niveau légèrement supérieur à 60 %. Pour les mesures de

curatelle, dont on ne peut observer le type de mandataire que depuis 2008, la part des mandataires familiaux fluctue en revanche autour de 25 %, sans jamais dépasser 30 %.

Les majeurs placés sous curatelle forment une population plus âgée et plus féminine que ceux mis sous tutelle. La moitié des majeurs pour lesquels une mesure de tutelle a été ouverte en 2015 ont plus de 83 ans, contre 60 ans pour ceux mis sous curatelle ; par ailleurs, deux tiers des majeurs sous tutelle sont des femmes, contre la moitié en cas de curatelle. Si bien que 55 % des majeurs mis sous tutelle en 2015 sont des femmes âgées d'au moins 70 ans contre 24 % pour ceux mis sous curatelle.

Au sein de chaque type de mesure de protection, les majeurs protégés par les mandataires familiaux ont aussi des caractéristiques propres qui les distinguent de ceux protégés par les mandataires professionnels. Le mode de gestion familial est ainsi davantage privilégié lors de l'ouverture d'une mesure de protection aux âges extrêmes des majeurs protégés, qu'il s'agisse de tutelle ou de curatelle (figure 2). Ainsi, si 62 % des tutelles ouvertes le sont avec un mandat familial, c'est le cas de 8 tutelles sur 10 pour les majeurs protégés de moins de 30 ans et de 7 sur 10 pour ceux de 90 ans et plus. De même, si la gestion professionnelle domine dans les ouvertures de curatelle (76 %), la

Figure 2 : Les mandataires selon l'âge des majeurs et la mesure de protection



Source : Ministère de la justice-SG-SEM-SDSE-Enquête 2015 sur les majeurs protégés
 Champ : Jugements d'ouverture prononçant en 2015 une tutelle ou une curatelle
 Unité de compte : Affaire

² Projet de loi n°3462, portant réforme de la protection des majeurs, présenté à l'Assemblée nationale par Pascal Clément, Garde des Sceaux.

³ Les sauvegardes de justice sont exclues du champ. Cf. encadré sources et méthodes.

gestion familiale est plus présente en deçà de 30 ans (27 %) et au-delà de 69 ans (34 %).

Le profil des majeurs protégés est en effet différent selon l'âge : les jeunes adultes ont des revenus propres par le biais d'aides sociales dont la gestion est confiée au mandataire ; et les majeurs protégés plus âgés sont plus souvent des femmes veuves ou vivant seules.

In fine, les majeurs mis sous curatelle familiale sont en moyenne plus âgés que ceux mis sous curatelle professionnelle (respectivement 63 ans et 57 ans), cette spécificité n'apparaissant pas pour les ouvertures de tutelle (75 ans).

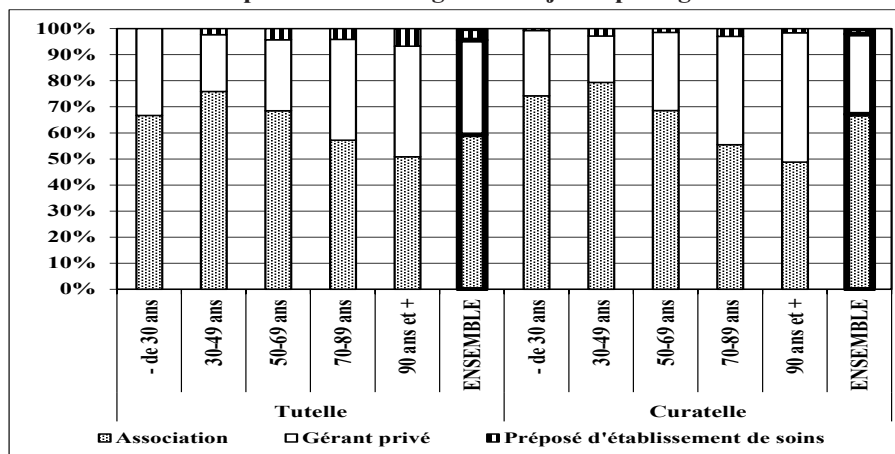
Les mandataires professionnels sont 6 fois sur 10 des associations

Lors des ouvertures de protection, les mandataires professionnels sont principalement des associations. Ces associations gèrent la tutelle ou la curatelle de 64 % des majeurs pour lesquels la mesure ouverte a été confiée à un professionnel, cette part étant plus importante au sein des curatelles que des tutelles (respectivement 67 % et 59 %). Néanmoins, en tutelle comme en curatelle, la part de mandataires associatifs parmi les mandataires professionnels est plus élevée pour les moins de 70 ans. A partir de 70 ans, plus les majeurs sont âgés, moins leurs mandataires professionnels sont des associations, même si ce type de professionnel reste dominant à tous les âges (figure 3). La gérance privée ou par des préposés d'établissement prend alors une place de plus en plus marquée, en lien avec le placement des personnes âgées en établissement spécialisé.

Un mandataire familial sur deux est l'enfant du majeur protégé

En 2015, pour 53 % des majeurs, la tutelle ou la curatelle confiée à un mandataire familial est gérée par leurs enfants. Les proches (amis ou membres de la famille autre que celle rapprochée), les frères/sœurs ou le conjoint, et les parents forment les trois autres groupes de mandataires familiaux représentant les majeurs dans des parts allant de 13 à 20 % (figure 4).

Figure 3 : Profil des mandataires professionnels selon la mesure de protection et l'âge des majeurs protégés



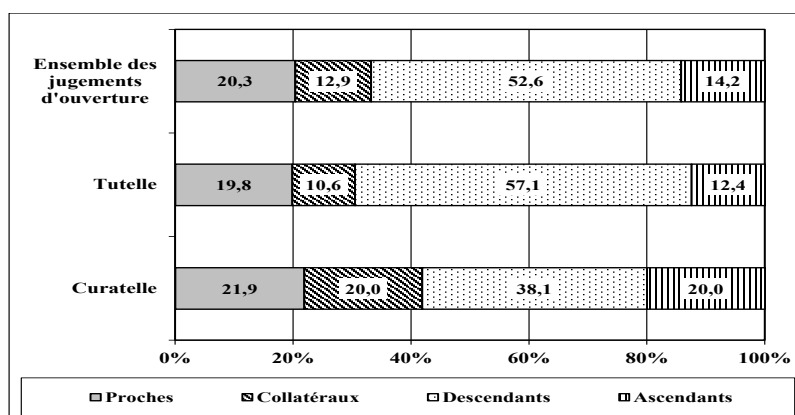
Source : Ministère de la justice-SG-SEM-SDSE-Enquête 2015 sur les majeurs protégés
 Champ : Jugements d'ouverture prononçant en 2015 une tutelle ou une curatelle
 Unité de compte : Affaire

La place occupée par les enfants au sein des mandataires familiaux est plus grande dans les ouvertures de tutelle (57 %) que dans celles de curatelle (38 %), où les ascendants et les collatéraux sont plus souvent mandatés. Cette différence s'explique par l'âge des majeurs protégés au sein de chaque type de mesure. En effet, les parents sont les principaux tuteurs ou curateurs des plus jeunes majeurs, la relève étant prise par les enfants pour les plus âgés (figure 5). Quant aux frères, sœurs et conjoints (groupe des collatéraux), leur présence est particulièrement marquée pour les majeurs entre 50 et 70 ans. On notera enfin la très nette place prise par les proches (amis, membres de la famille autre que rapprochée) aux âges les plus élevés (90 ans et plus).

Protéger un majeur : un exercice plus souvent partagé pour les mandataires familiaux

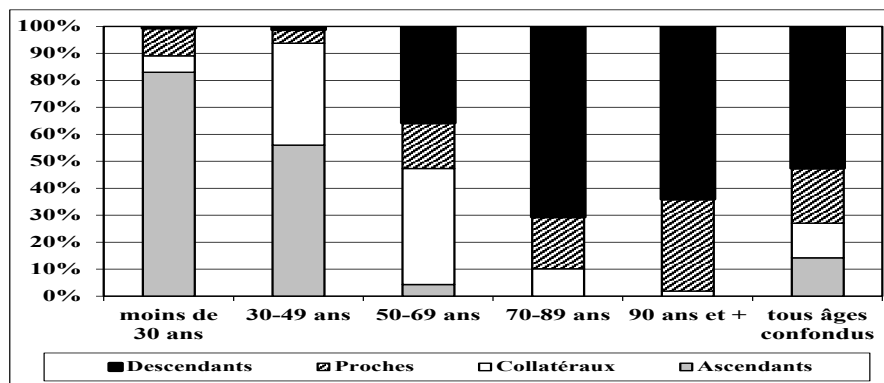
Depuis la réforme de la protection juridique des majeurs de 2007, le juge peut désigner plusieurs tuteurs ou curateurs ainsi que des subrogés afin d'exercer en commun la mesure de protection. Cette possibilité est relativement peu utilisée et l'exercice d'un mandat de protection est globalement entrepris et réalisé seul. Les mandataires professionnels sont ainsi seuls désignés dans la quasi-totalité des cas. Les mandataires familiaux, majoritairement seuls aussi (7 à 8 fois sur dix selon le type de mesure), sont en revanche plus nombreux à partager leur charge avec un autre tuteur ou curateur. Ce constat s'établit davantage lors d'ouvertures de tutelle (23 %) que

Figure 4 : Profil des mandataires familiaux selon la mesure de protection



Source : Ministère de la justice-SG-SEM-SDSE-Enquête 2015 sur les majeurs protégés
 Champ : Jugements d'ouverture prononçant en 2015 une tutelle ou une curatelle avec mandataires familiaux
 Unité de compte : Affaire

Figure 5 : Profil des mandataires familiaux selon l'âge des majeurs protégés



Source : Ministère de la justice-SG-SEM-SDSE-Enquête 2015 sur les majeurs protégés
 Champ : Jugements d'ouverture prononçant en 2015 une tutelle ou une curatelle avec mandataires familiaux
 Unité de compte : Affaire

de curatelle (17 %). La désignation d'un subrogé reste rare et concerne presque uniquement les mandataires familiaux. Le rôle du subrogé tuteur/curateur diffère de celui d'un second tuteur ou curateur, puisque l'article 454 du code civil prévoit qu'il surveille les actes passés par le tuteur/curateur et informe le juge des fautes constatées. Par ailleurs, les cas de pluralité d'intervenants mêlent rarement des mandataires familiaux et professionnels⁴.

Autrement dit, la charge tutélaire, dont la gestion implique de nombreuses responsabilités et nécessite de bonnes connaissances sur la réglementation, est plus souvent portée par la famille en la partageant, et ce d'autant plus que les majeurs sous protection sont le plus souvent en situation de grande dépendance. Les professionnels, de par l'essence même de leur activité et leurs compétences, sont tout à fait à même d'exercer seuls leur mandat. Ce constat ne doit pas occulter que s'agissant le plus souvent d'associations, il y a une forme de collectif professionnel. Par ailleurs, sans avoir été désignée en tant que mandataire, la famille peut néanmoins intervenir sur différents plans, de façon plus ou moins active (soutien, visites, services rendus, suivi au quotidien, lien avec le mandataire...).

Enfin, les mandataires familiaux, dès lors qu'ils partagent leur exercice avec d'autres, ne sont pas toujours tous investis des mêmes missions : pour 5 % des majeurs mis sous tutelle, une partie seulement de leurs protégés a pour mission de les représenter sur tout ce qui

est relatif à leurs biens ou leur personne ; lors d'ouverture de curatelles, la mission d'assistance est dévolue à certains dans le groupe des protégés pour 2 à 3 % des majeurs.

Plus d'une tutelle sur deux ouverte pour une durée de 10 ans

La durée des mesures de protection ouvertes est significativement différente selon qu'il s'agit d'une tutelle ou d'une curatelle et d'un mandataire familial ou professionnel. Ainsi, les curatelles sont quasiment toutes installées sur 5 ans (95 %), voire moins (4 %), sans distinction sensible entre mandataires familiaux et professionnels. Les tutelles sont, quant à elles, ouvertes plus d'une fois sur deux pour 10 ans (54 %), sinon pour 5 ans. Par ailleurs, l'inscription des majeurs dans le dispositif de protection tutélaire est significativement plus longue quand les mandataires sont familiaux par rapport aux professionnels. Ainsi, 55 % des majeurs protégés mis sous tutelle familiale le sont pour une durée d'au moins 10 ans, contre 49 % pour les majeurs mis sous tutelle professionnelle. Le relèvement de 5 à 10 ans de la durée maximale de la protection prononcée dès l'ouverture repose sur la présentation au juge d'éléments tangibles (en particulier un avis médical) indiquant que la situation physique ou psychologique du majeur n'est pas susceptible de s'améliorer. Aussi, les majeurs mis sous mandat de protection familiale sont-ils vraisemblablement plus souvent en situation de dépendance que ceux mis sous mandat professionnel.

Près de 9 ouvertures de mesure sous mandat familial sur 10 le sont à la demande de la famille

En amont de la décision du juge de confier la protection juridique du majeur à un mandataire professionnel ou familial apparaît la demande de protection⁵.

Quand le mandat est familial, la demande a été introduite par la famille (y compris élargie) et/ou les proches dans près de 9 ouvertures de mesure sur 10 (88 %), plus précisément dans 92 % des ouvertures de tutelle et 75 % des curatelles. Les mandataires professionnels sont, quant à eux, nommés le plus souvent à la demande du procureur (45 %), lui-même averti de la nécessité d'une mesure pour le majeur par les services de police/gendarmerie, les services sociaux, administratifs ou médicaux, mais aussi par la famille ou les proches (29 %) ou encore par le majeur lui-même (26 %).

Par ailleurs, le majeur est plus souvent à l'initiative de la demande quand le mandat fixé par le juge est professionnel (26 % contre 3 % en cas de mandat familial).

Les requêtes familiales sont en général déposées par des parents dont l'enfant réside encore chez eux, ou par un enfant pour son parent âgé. Elles sont motivées par des problèmes financiers rencontrés par le majeur à protéger, des problèmes de santé (liés à un handicap, au vieillissement...), voire les deux. Les proches à l'initiative de la demande de protection sont cependant plus souvent des conjoints et/ou des descendants pour les mises sous tutelle (55 % dans le cas de mandataires familiaux et 17 % dans le cas de mandataires professionnels) que pour les mises sous curatelle (respectivement 34 % et 8 %). Dans le cas de mandats familiaux, la part de demandeurs issus de la famille hors conjoint et descendants, est *a contrario* plus importante pour les mises en place de curatelle que pour celles de tutelle (42 % contre 36 %).

Par ailleurs, lorsque la demande est introduite par la famille (y compris élargie), la protection lui est confiée plus de sept fois sur dix. Cette part, de 82 % pour les tutelles, est bien supérieure à celle relevée pour les curatelles (53 %).

⁴ Les cas de mandats "mixtes" sont très rares (2 %) et ont été repérés dans cette enquête uniquement sur les tutelles ; ils ont été regroupés avec les mandataires familiaux. Compte tenu de la faiblesse de leur effectif, ils ne peuvent faire l'objet d'une analyse particulière.

⁵ La qualité du demandeur n'est pas renseignée dans 22 % des demandes d'ouverture de protection recueillies.

Enfin, dans l'intérêt du majeur, ce dernier peut être placé sous sauvegarde de justice pour la durée de l'instance. Mesure provisoire qui ne peut faire l'objet d'aucun recours⁶ puisque la personne sous sauvegarde conserve l'exercice de ses droits, elle est plus souvent prononcée quand la requête aboutit *in fine* à un placement du majeur sous la tutelle ou la curatelle de professionnels (respectivement 17 % et 22 %), que lorsque les mandataires sont issus du milieu familial (respectivement 10 % et 13 %).

Une autonomie rarement laissée aux majeurs, et ce d'autant plus pour ceux sous protection familiale

A l'exception de certains actes dont la nature implique obligatoirement le consentement personnel⁷, au risque de leur nullité, le majeur protégé par une mesure de tutelle ou de curatelle ne peut exercer seul les actes de la vie courante, sauf si le juge l'y autorise expressément. Ces actes sont strictement déterminés par le juge dans sa décision. Ils sont essentiellement de nature financière : détenir une carte bleue avec débit limité, détenir un chéquier, procéder à des dépenses courantes avec des sommes précises par semaine ou par mois, payer son loyer et/ou les charges liées au logement... Quand l'état du majeur le permet, ils peuvent aussi être relatifs à sa personne : possibilité de prendre seul les décisions le concernant, comme par exemple celles relatives à une procédure de divorce. De même, en cas de curatelle, le juge peut aussi ordonner dans sa décision qu'une assistance, plutôt qu'une autonomie, sera effective sur différents actes, de nature là aussi financière le plus souvent (ouvrir un compte, retirer de l'argent...), mais aussi liés au logement (vente/résiliation de bail), de disposition du patrimoine, ou des actions en justice (en tant que défendeur ou demandeur). La part des majeurs sous curatelle autorisés à réaliser seuls certains actes est plus élevée que celle des majeurs sous tutelle. Néanmoins, avec 6 à 7 %, elle reste très marginale.

Si la distinction entre mandataires professionnels et familiaux n'est pas pertinente sur la question des actes pouvant être réalisés seuls, et ce quelle que soit la mesure de protection ouverte, elle le devient, dans le cadre de la curatelle, sur celle de l'assistance. On relève en effet que les majeurs ont plus souvent l'obligation d'être assistés quand le mandat est familial (2 %) que lorsqu'il est professionnel (8 %).

La place du majeur dans la décision

L'autonomie des majeurs peut aussi être appréhendée au regard de l'audition du majeur par le juge, l'absence d'audition pouvant traduire un état de santé plus dégradé. En posant pour principe l'autonomie du majeur en 2007, le législateur a voulu donner une place centrale au recueil de l'avis du majeur sur la mesure qui le concerne à titre principal, dès l'ouverture de la procédure de mise sous protection ainsi que lors du réexamen de la mesure en cours⁸, l'audition du majeur se présentant comme une garantie de la liberté individuelle.

La décision du juge doit donc être prise au regard des éléments apportés par les parties pour soutenir la demande de mise sous protection, mais aussi suite à l'audition du majeur concerné. Si l'état physique et/ou psychologique du majeur ne permet pas son audition, le juge prononce une dispense d'audition. L'absence d'audition du majeur⁹ apparaît ainsi plus fréquente pour ceux mis sous tutelle que pour ceux mis sous curatelle (64 % contre 12 %). Par ailleurs, la part de majeurs mis sous tutelle auditionnés s'élève à 28 % pour les mandataires familiaux et à 43 % pour les mandataires professionnels, ces mêmes parts étant respectivement de 88 % et 91 % pour les majeurs mis sous curatelle. L'hypothèse d'un état de santé, physique ou mentale, plus dégradé, voire d'une incapacité pour le majeur à se déplacer pour être entendu, peut être appuyée par le constat suivant : l'âge médian des majeurs auditionnés, qu'ils soient sous tutelle ou curatelle, est de quelques années inférieur à celui des majeurs protégés non auditionnés,

l'avancement dans l'âge pouvant avoir pour corollaire une certaine dégradation sur le plan physique et/ou psychique. On observe un écart d'âge médian similaire des majeurs protégés, entre les mandats professionnels et les mandats familiaux.

Un autre élément permet de rendre compte des particularités du groupe des tuteurs familiaux et, conséquemment, des majeurs mis sous leur protection. En effet, une des décisions prises par le juge, et dont la portée symbolique est forte, porte sur le droit de vote. Jusqu'à la réforme de 2007, le majeur sous tutelle ne devait pas être inscrit sur les listes électorales, et le tuteur ne votait pas davantage à sa place. En lien avec la réforme des tutelles, cet article 5 du code électoral a été modifié en 2007 : « lorsqu'il ouvre ou renouvelle une mesure de tutelle, le juge statue sur le maintien ou la suppression du droit de vote de la personne protégée. » En l'absence de décision, la capacité électorale du majeur protégé est donc maintenue. Et, en cas de suppression du droit de vote, la décision du juge doit être prise après avis médical.

Ainsi, la reconnaissance de ce droit témoigne du niveau d'autonomie reconnu aux majeurs. On constate que lors de l'ouverture d'une tutelle, le juge supprime le droit de vote à 83 % des majeurs ; cette part est de 92 % en l'absence d'audition du majeur, et est ramenée à 67 % si une audition a pu être réalisée. En parallèle avec le fait que les auditions sont moins fréquentes quand les mandats sont confiés à des mandataires familiaux, on relève aussi une part plus importante de majeurs relevant de ce type de tutelle et dont le droit de vote a été supprimé. Elle est de 86 %, contre 79 % quand le mandat est professionnel.

Ces différents constats sur l'absence d'audition et sur la suspension du droit de vote appuient donc l'hypothèse d'un état de santé des majeurs mis sous tutelle familiale plus dégradé que celui des personnes mises sous tutelle professionnelle.

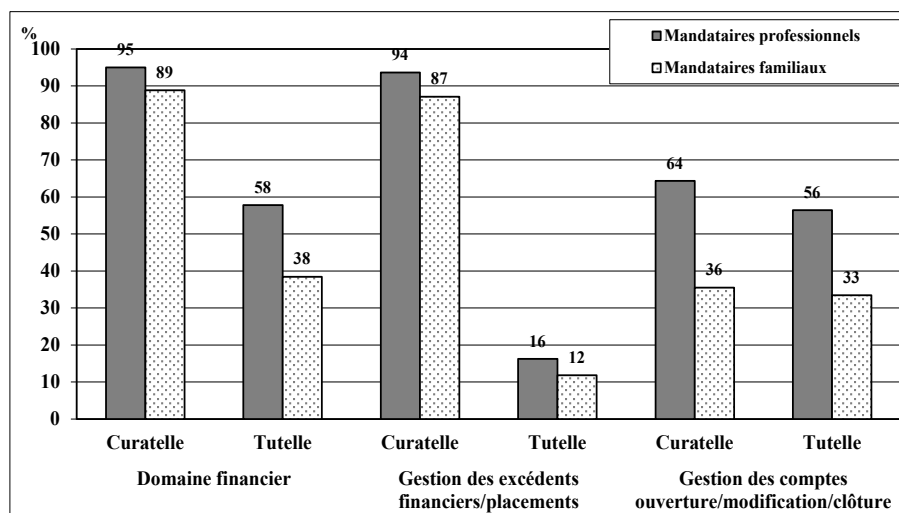
⁶ Sauf si le juge désigne, selon les termes de l'art. 437 du Code civil, un mandataire spécial chargé de faire un ou plusieurs actes déterminés.

⁷ Exemples : la déclaration de naissance d'un enfant ou sa reconnaissance, les actes de l'autorité parentale relatifs à la personnalité de l'enfant de la personne protégée, le consentement donné à sa propre adoption ou à celle de son enfant, une action en justice relative à un acte à caractère strictement personnel.

⁸ L'article 432 du Code civil prévoit que "le juge statue, la personne entendue ou appelée. [...] Le juge peut toutefois, par décision spécialement motivée et sur avis d'un médecin inscrit sur la liste mentionnée à l'article 431, décider qu'il n'y a pas lieu de procéder à l'audition de l'intéressé si celle-ci est de nature à porter atteinte à sa santé ou s'il est hors d'état d'exprimer sa volonté".

⁹ Les données recueillies ne permettent pas de distinguer la dispense d'audition par le juge des cas où la personne convoquée ne s'est pas présentée.

Figure 6 : Les autorisations d'actes particuliers données par le juge au mandataire



Source : Ministère de la justice-SG-SEM-SDSE- Enquête 2015 sur les majeurs protégés
 Champ : Jugements d'ouverture prononçant en 2015 une tutelle ou une curatelle
 Unité de compte : Affaire

sur le(s) compte(s) du majeur avec montants limités, etc. On relève alors que les mandataires professionnels sont autorisés à couvrir un plus large spectre de protection dans le domaine financier que les mandataires familiaux (et ce quel que soit le type de mesure), ce qui laisse moins d'autonomie au majeur protégé. Ainsi, ces autorisations d'ordre financier apparaissent dans plus de 9 jugements d'ouverture de curatelle sur 10 (94 %), avec un écart de 6 points entre les deux groupes de mandataires (figure 6) ; en tutelle, elles sont inscrites dans près de la moitié de jugements (46 %), et l'écart est de 20 points, toujours en faveur des mandataires professionnels. Plus précisément, le juge insiste dans sa décision sur deux types d'autorisations parmi toutes celles conférées au mandataire : la gestion des comptes (ouverture, modification, clôture), ainsi que celle des excédents financiers¹¹ (dépôts sur le compte du majeur) et les placements financiers. Quelle que soit la mesure de protection ouverte, les protégés familiaux obtiennent en proportion moins souvent des autorisations que les professionnels, les écarts étant particulièrement prononcés sur le sujet de la gestion des comptes.

Des ressources plus importantes chez les majeurs sous tutelle familiale

Ce constat fait écho avec l'information recueillie à partir d'une autre source, les inventaires des biens et revenus du

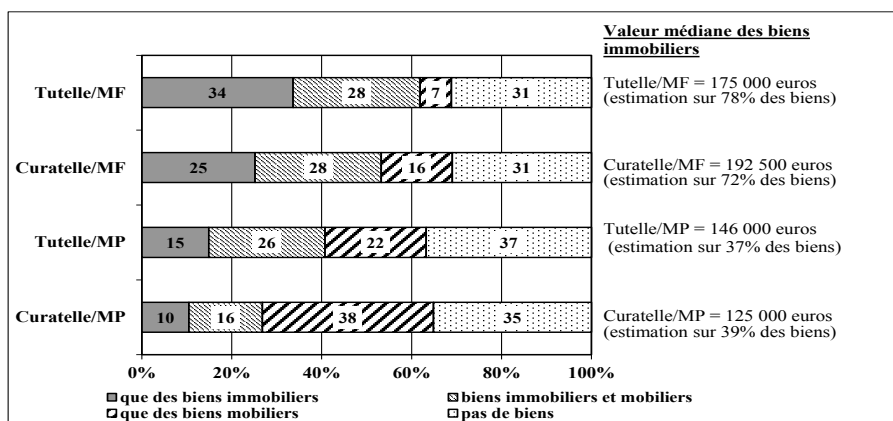
Une plus grande étendue des domaines couverts par la protection pour les mandataires professionnels

Selon l'article 415 du code civil, les personnes majeures reçoivent la protection de leur personne et de leurs biens rendue nécessaire par leur état ou leur situation, et ce sous le contrôle du juge. Cette protection, dont la finalité est l'intérêt du majeur, doit aussi favoriser, dans la mesure du possible, son autonomie. Que le protégé relève du cercle familial ou professionnel, le champ de la protection est le même. Lors d'ouvertures de tutelle, la protection couvre quasiment toujours les biens et la personne ; c'est aussi le cas dans 90 % des ouvertures de curatelles, les biens étant seuls confiés aux mandataires une fois sur dix. Cette proportion est un peu moins élevée lors de mises sous curatelle, ce qui s'explique par la nature même de la mesure.

cette question est sans incidence pour certains majeurs, comme ceux vivant sous le toit de leurs parents, ou étant déjà en institution.

En revanche, les dispositions d'ordre financier figurent nettement plus fréquemment dans les décisions d'ouverture, et ce dans au moins une de ces différentes dimensions : gestion des comptes (ouverture, modification, clôture), transferts financiers, dépôts de fonds, gestion des excédents financiers, règlements des petites dépenses, achats spécifiques (pour certains avec des montants maximums), retraits

Figure 7 : Les biens mobiliers et immobiliers des majeurs protégés selon la mesure de protection et le mandataire



Source : Ministère de la justice-SG-SEM-SDSE-Enquête 2015 sur les majeurs protégés
 Champ : 1503 jugements d'ouverture de tutelle et de curatelle renforcée prononcés en 2015 avec inventaire reçu en octobre 2015
 Unité de compte : Affaire

Si le code civil permet au tuteur ou au curateur d'accomplir certains actes sans autorisation préalable du juge, ces actes doivent être précisés dans le jugement¹⁰. Un de ces actes porte sur le logement du majeur (vente du logement, résiliation du bail), et les autres sur des questions d'ordre financier. Le premier est peu présent dans les jugements d'ouverture et touche entre 2 et 5 % des majeurs selon le type de protection et de mandataire ; cela s'explique en partie par le fait que

¹⁰ Ou du conseil de famille s'il a été constitué, cas quasi inexistant dans les jugements prononcés en 2015.

¹¹ Les autres aspects sont trop peu souvent évoqués pour être traités.

majeur produits par les demandeurs de la protection juridique (cf. Encadré sources et méthodes). Cette source révèle que les mandataires familiaux ont plus souvent la charge de majeurs ayant un patrimoine (mobilier et/ou immobilier) et des revenus, la différence étant plus marquée en cas de tutelle que de curatelle renforcée¹².

Ainsi, 69 % des majeurs mis sous tutelle familiale ont des biens, contre 63 % en cas de tutelle professionnelle (figure 7). Ces parts sont respectivement de 69 % et 65 % en cas de curatelle. L'écart est particulièrement grand pour les biens immobiliers, indicateurs du niveau de vie des majeurs, les biens mobiliers étant le plus souvent circonscrits à une voiture. Deux majeurs sur trois mis sous tutelle familiale en possèdent, contre quatre sur dix sous tutelle professionnelle. En curatelle, les majeurs, par ailleurs plus jeunes, sont moins en situation d'avoir à leur actif des biens immobiliers mais, comme en tutelle, le fait d'en avoir est plus fréquent quand le mandat est familial par rapport à un mandat professionnel (respectivement 54 % et 26 %). Par ailleurs, les inventaires, qui fournissent un peu plus de six fois sur dix l'estimation complète des biens immobiliers lorsqu'ils existent, révèlent que ces biens sont de plus grande valeur quand la protection est familiale, et ce quel que soit le type de protection ouverte. Ainsi, la moitié des biens dont la gestion est mise sous mandat familial a une valeur estimée à plus de 177 500 €, contre 140 000 € pour les majeurs sous protection professionnelle.

Figure 8 : Situation financière des majeurs protégés selon les inventaires

Solde des comptes et montant médian des comptes provisionnés	Mandat familial			Mandat professionnel		
	Curatelle	Tutelle	Sous-total	Curatelle	Tutelle	Sous-total
positif	86,4	87	86,9	72,1	85,4	77,3
négatif	n.s	n.s	2,1	20,7	5,5	14,8
Montant médian en euros	31 660 €	44 370 €	42 220 €	1 290 €	14 280 €	4 020 €
Nul / Absence de comptes	10,7	11,0	11,0	7,2	9,1	7,9

Source : Ministère de la justice-SG-SEM-SDSE-Enquête 2015 sur les majeurs protégés

Champ : 1503 jugements d'ouverture de tutelle et de curatelle renforcée prononcés en 2015 avec inventaire reçu en octobre 2015

Unité de compte : Affaire

De la même manière, la population de majeurs mise sous mandat familial vit dans une situation moins précaire que celle sous mandat professionnel au regard des revenus déclarés, qui sont les revenus du travail, les revenus locatifs, les pensions et les allocations diverses. Ainsi, 84 % de majeurs dont la protection est assurée par les proches déclarent disposer de revenus, et le montant est supérieur à 1 520 € par mois pour la moitié d'entre eux. En cas de protection par un mandataire professionnel, la part de majeurs déclarant des revenus dans les inventaires est moins élevée (73 %) et le montant médian de ces revenus est plus faible (1 130 € par mois). Ce constat ne dépend pas du type de protection.

Enfin, la détention de comptes ainsi que les sommes correspondantes appuient également l'idée d'une population protégée par la famille disposant d'une plus grande sécurité financière que celles sous mandat professionnel. Neuf majeurs mis sous protection sur dix possèdent au moins un compte, et ce quel que soit le type de mesure ouverte

et de mandataire. Lors de l'inventaire, il s'avère que 15 % des majeurs protégés mis sous mandat professionnel sont en situation d'endettement, cette part s'élevant même à 21 % pour ceux mis sous curatelle (figure 8). Cette situation d'endettement est en proportion sept fois moins importante quand le mandat est familial (2 %).

De plus, la moitié des majeurs mis sous protection avec un mandat professionnel dispose d'une épargne de plus de 4 020 €, disponible sur leurs comptes courants, épargne et assurances-vie (dont le solde est positif, déduction faite des dettes contractées et déclarées dans les inventaires). Cette épargne est dix fois plus élevée en cas de mandat familial, avec un montant médian de 42 220 €.

In fine, la situation financière des majeurs mis sous protection familiale s'avère nettement plus favorable que celle des personnes mises sous protection avec un mandat professionnel, tant au regard de leur biens immobiliers que de leur épargne disponible.

¹² Par souci de simplification, le terme curatelle utilisé dans la suite de la publication sous-entend curatelle renforcée.

Sources et méthodes

Le *Répertoire Général Civil* permet de dénombrer l'ensemble des décisions d'ouverture de protection juridique des majeurs, selon le type de protection, le sexe et l'âge du majeur protégé, et le mode de gestion. Ces informations, succinctes, ne permettent pas de connaître, entre autres, le type de mandataire, les domaines couverts par la protection ou encore les ressources et patrimoine des majeurs protégés.

Après quelques années d'application de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, le ministère de la Justice a estimé nécessaire de réaliser une enquête auprès des juridictions sur les décisions rendues dans ce domaine, afin

d'observer la mise en œuvre concrète des principes de subsidiarité et de proportionnalité consacrés par la loi, mais aussi la mise en œuvre de la protection de la personne, et plus seulement de son patrimoine. Ainsi, ont été collectés et dépouillés les jugements rendus en octobre 2015 en matière de protection juridique, soit plus de **3 300 décisions d'ouverture d'une mesure de protection**, fixant une tutelle ou une curatelle. Les résultats de cet échantillon ont été pondérés de manière à être calés sur les données annuelles 2015. Par ailleurs ont été recueillis l'ensemble **des inventaires** reçus en juridiction pendant cette même période, soit 3 600, correspondant aux ouvertures de tutelle ou curatelle renforcée prononcées en 2015. La moitié des inventaires ont été saisis, ainsi que les jugements d'ouverture de mesure s'y rapportant.

Les mesures de protection des majeurs en 2015

En 2015, 77 200 décisions ont été prononcées par le juge des tutelles, aboutissant à ouvrir une mesure de tutelle pour 42 200 majeurs, une mesure de curatelle pour 33 500 majeurs, et 1 500 sauvegardes de justice. Par ailleurs, pour 61 400 majeurs, leur mesure de protection a été maintenue, modifiée ou convertie, ces décisions aboutissant in fine à 28 600 mesures de tutelle et 32 800 mesures de curatelle. La population des majeurs mise sous tutelle qui nous intéresse ici présente un profil différent de celle mise sous curatelle : plus âgée (75 ans en moyenne contre 59

ans), elle est aussi plus féminine (respectivement 65 % et 49 % de femmes), en particulier aux âges élevés. Au croisement de ces deux informations, on relève que plus d'un majeur sur deux mis sous tutelle est une femme âgée de 70 ans ou plus (55 %) ; cette part est de 24 % dans les ouvertures de curatelle.

La comparaison de la structure par âge des majeurs mis sous protection, tutelles et curatelles confondues, avec la population française majeure en 2015 révèle la très forte sur-représentation des femmes et des hommes aux âges élevés à partir de 75 ans, nettement plus prononcée chez les premières que chez les seconds.

Encadré juridique

Le régime de protection juridique des majeurs a été réformé par la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007. Entré en vigueur de 1^{er} janvier 2009, il s'est substitué à la loi n°68-5 du janvier 1968, complétée par la loi n°96-462 du 28 mai 1996. L'objectif de la réforme était de replacer le majeur protégé au cœur du dispositif, en reconnaissant ses droits et capacités, et en fondant la protection judiciaire des majeurs sur les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité.

Ainsi, toute personne majeure dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles, de nature à empêcher l'expression de sa volonté, peut bénéficier d'une mesure de protection juridique. Celle-ci est proportionnée et individualisée en fonction du degré d'altération des facultés du majeur visé (art. 425 et 428 alinéa 2 du code civil).

Les trois principales mesures de protection

La loi distingue trois principales mesures de protection, de la moins à la plus incapacitante : **la sauvegarde de justice, la curatelle et la tutelle**, chacune de ces mesures pouvant faire l'objet d'aménagements et de graduation (article 471 du code civil pour les curatelles allégées et article 473 alinéa 2 pour les tutelles allégées).

• **La sauvegarde de justice** est un régime de protection temporaire, prononcé dans l'attente de l'ouverture d'une tutelle ou d'une curatelle. Il peut aussi être adapté pour une personne atteinte d'une altération provisoire de ses capacités, qui a besoin d'être ponctuellement représentée. La mesure de sauvegarde de justice ne peut pas dépasser un an, elle est renouvelable une fois par le juge des tutelles ; sa durée totale ne peut donc excéder deux ans.

• **La curatelle** est destinée aux majeurs qui, sans être hors d'état d'agir eux-mêmes, ont besoin d'être assistés ou contrôlés d'une manière continue dans les actes importants de la vie civile (article 440 du code civil). Elle est fixée pour une durée maximale de cinq ans lors de l'ouverture. Il s'agit d'un régime d'incapacité partielle garantissant au majeur protégé une certaine autonomie et un accompagnement à l'insertion dans la vie sociale. L'assistance et le contrôle d'un curateur n'interviennent que pour les actes les plus importants de la vie. Le majeur conserve toujours le droit de vote. Dans le cadre d'une curatelle renforcée, le juge donne

au curateur mission de percevoir et gérer les ressources de la personne protégée.

• **La tutelle** est destinée aux individus qui doivent être représentés d'une manière continue dans les actes de la vie civile. Il s'agit de la mesure de protection la plus contraignante puisque c'est un régime d'incapacité complète. Le juge fixe la durée de la mesure sans qu'elle puisse excéder cinq ans - dix ans sur décision spécialement motivée - au bout desquels la situation de la personne doit être réexaminée, avant un éventuel renouvellement (article 441 du code civil).

Les mandataires familiaux et professionnels chargés de la protection des majeurs

Dans son article 415, le code civil rappelle que la protection des biens et de la personne d'un majeur, rendue nécessaire par son état ou sa situation, est un devoir des familles et de la collectivité publique. La question de la protection devant donc être traitée en priorité dans le cercle familial, c'est dans ce cercle que le juge recherche en priorité une personne qui acceptera d'exercer la mesure de protection, si elle ne s'est pas présentée d'elle-même. En cas de défaillance, de conflit, d'incapacité de la famille, voire de son inexistence, le juge confiera ce rôle de protection à un mandataire judiciaire à la protection des majeurs (MJPM). Il peut aussi l'être si la situation patrimoniale et/ou fiscale du majeur protégé est suffisamment complexe qu'elle nécessite des compétences particulières en matière de gestion financière et/ou comptable, compétences qu'un mandataire non professionnel n'aurait pas. La fonction de MJPM, instituée par la loi du 5 mars 2007, succède à celle de tuteur aux majeurs protégés et de délégué aux prestations sociales. Exercée le plus souvent par un salarié relevant d'un service mandataire à la protection des majeurs géré par une association, cette fonction, sous certaines réserves, peut aussi l'être par un employé d'un établissement de soins ou d'hébergement, ou par un mandataire privé indépendant.

Qu'ils soient familiaux ou professionnels, les mandataires ont les mêmes devoirs envers les majeurs dont ils assurent la protection, et dont les contours sont délimités par la mesure dont ils relèvent. Ils ont en particulier le devoir d'assister et de représenter le protégé dans tous les actes de la vie civile (sous certaines réserves), et de prendre soin de sa situation personnelle et patrimoniale.

Pour en savoir plus :

- Références statistiques Justice, années 2015 et 2016.
- T. Cruzet et M. Lebaudy, "680 000 majeurs sous protection judiciaire fin 2014", *Infostat Justice*, n°143, juillet 2016.
- Rapport du Défenseur des droits sur la protection juridique des majeurs vulnérables, septembre 2016.
- Rapport n°3557 de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs, par E. Blessig, janvier 2007.