



ENSP
ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

**Directeur d'établissement sanitaire
et social public**

Date du Jury : Décembre 2001

La gestion des mesures de protection juridique des personnes hébergées en établissement

**Facteur d'amélioration de la qualité de la prise en
charge**

Gurvan LE QUINQUIS

Remerciements :

Je tiens tout particulièrement à remercier les personnes suivantes pour l'aide et les conseils qu'elles m'ont apporté au cours de l'élaboration de ce mémoire :

M. Luc Leboucher, directeur des maisons de retraite de Plonéour-Lanvern et de Pont-L'Abbé.

M. Pierre Calloch, vice-président du Tribunal de Grande Instance de Rennes

M. Pierre Le Cras, gérant de tutelle au Centre Hospitalier Etienne Gourmelen, à Quimper.

Mme. Loussouarn, déléguée à la tutelle de l'UDAF.

Mme Guillevic, déléguée à la tutelle de l'association ATP.

Je tiens également à remercier le personnel des maisons de retraite de Plonéour-Lanvern et Pont-L'Abbé pour leur aide et leurs encouragements.

SOMMAIRE

<u>Introduction</u> :	1
<u>1- LE SUIVI DES MESURES, SOURCE DE MULTIPLES DIFFICULTES</u>	3
1.1 <i>La complexité croissante de la mise en œuvre des mesures de protection dans une maison de retraite</i>	6
1.1.1 <i>Une complexification due à l'importance des patrimoines à gérer</i>	6
1.1.1.1 <i>Des critères de choix peu précis</i>	7
1.1.1.2 <i>Des intérêts parfois divergents</i>	8
1.1.2 <i>Une protection étendue aux intérêts personnels du majeur protégé</i>	10
1.1.3 <i>Des moyens limités pour des établissements fortement mis à contribution</i>	12
1.2 <i>La recherche d'une prise en charge mieux adaptée aux besoins de la personne</i>	15
1.2.1 <i>L'inadaptation du mode de gestion aux besoins de la personne</i>	15
1.2.2 <i>Un élément à intégrer dans l'amélioration de la qualité de la prise en charge</i>	23
<u>2- DES PISTES DE REFORME CONTRADICTOIRES</u>	26
2.1 <i>La volonté de limiter le poids financier des mesures de protection</i>	27
2.1.1 <i>La limitation de l'augmentation du nombre de mesures</i>	28
2.1.1.1 <i>Une augmentation constante depuis trente ans</i>	29
2.1.1.2 <i>Une limitation qui passe par le respect plus strict des principes de nécessité et de subsidiarité</i>	31
2.1.2 <i>La refonte du mode de financement des mesures de protection</i>	33
2.1.2.1 <i>Les effets pervers du système actuel</i>	33
2.1.2.2 <i>L'unification nécessaire des modes de financement</i>	37
2.2 <i>Vers une meilleure protection des intérêts de la personne</i>	39
2.2.1 <i>Le renforcement des dispositifs de contrôle</i>	39
2.2.1.1 <i>L'avocat, garant de la prise en compte de la volonté de la personne</i>	39
2.2.1.2 <i>Un contrôle des comptes plus efficace</i>	40
2.2.2 <i>La professionnalisation des acteurs du système de protection</i>	41

<u>3 - LES SOLUTIONS APPLICABLES AU SEIN DES MAISONS DE RETRAITE DE PONT-L'ABBE ET DE PLONEOUR-LANVERN</u>	44
<u>3.1 Les avantages de la constitution d'un véritable service public dédié à la protection des majeurs</u>	45
<u>3.2 Les différentes solutions offertes pour une amélioration de la qualité de la prise en charge des mesures de protection au sein des établissements</u>	47
<u>3.2.1 Définition des besoins</u>	48
<u>3.2.2 Les différentes options qui s'offrent au directeur</u>	49
<u>3.2.2.1 L'aménagement du système existant</u>	49
<u>3.2.2.2 La nomination d'un gérant de tutelle préposé de l'établissement</u>	50
<u>3.2.2.3 L'utilisation des services de gérance de tutelle du CHEG</u>	53
<u>Conclusion :</u>	55

INTRODUCTION :

Avec l'augmentation de l'âge des personnes hébergées en établissement, se posent de plus en plus de problèmes liés à la dépendance des résidents. Parmi ceux-ci, nous trouvons le développement des mesures de protection juridique.

Lorsqu'une personne majeure se trouve dans l'incapacité de faire face à ses obligations en raison d'une altération de ses facultés mentales ou corporelles, quelle qu'en soit la cause, la loi française a organisé depuis 1968 un système de protection juridique de la personne. Ce système présente différents niveaux de protection qui ont pour effet de permettre à un tiers soit d'assister la personne soit d'effectuer des actes en son nom, cela sous le contrôle d'un magistrat.

L'altération des facultés mentales ou corporelles entraînant la mise en place des mesures de protection peut être de différents ordres. Il peut s'agir d'une maladie ou d'un handicap, qui doit être d'une certaine gravité et d'une certaine durée pour justifier l'ouverture de la mesure.

Mais l'une des causes d'ouverture les plus répandues est celle de l'altération des facultés psychique entraînée par le vieillissement de la personne. En effet, le nombre de mesures de protection s'élevait à 538 000 au 31 décembre 1998 et 30% de ces mesures concernaient des personnes de plus de 70 ans¹. Et si, dans certains cas il s'agissait de personnes protégées depuis de nombreuses années, pour la plupart les mesures ont été mises en œuvre suite à une altération des facultés mentales liée à leur âge avancé.

Ainsi le dispositif de protection des majeurs concerne directement les personnes âgées vieillissantes. Par voie de conséquences, les Etablissements d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes (EHPAD), qui accueillent une population dont l'état de dépendance est de plus en plus important, sont amenés à recevoir une part importante de personnes faisant l'objet d'une mesure de protection.

¹ "La population des majeurs protégés en France, projections à l'horizon 2005 et 2010", rapport du 17 mars 2000, M. Munoz Perez, in Tutelle Infos n°108

Les EHPAD sont d'autant plus concernés que le champ de la protection des majeurs a eu tendance à s'élargir depuis un certain nombre d'années. En effet si la loi du 3 janvier 1968 qui crée ce dispositif, mettait l'accent sur la protection des biens de la personne, la jurisprudence a étendu l'application des mesures à celle de la personne même du majeur. Dès lors, si cette évolution est mise en relation avec les démarches mises en œuvre au sein des EHPAD et qui tendent à améliorer la qualité du service offert aux résidents et à mieux prendre en compte leurs besoins, il apparaît que la gestion des mesures de protection dans un établissement va devenir un critère d'évaluation de la qualité (même si, à ce jour, il n'apparaît pas dans les référentiels-qualité de type "Angélique"¹).

Or, en tant que directeur d'établissement sanitaire et social stagiaire au sein des Maisons de Retraite de Pont-L'Abbé et de Plonéour-Lanvern, situées dans le département du Finistère, j'ai pu constater que l'application des mesures de protection dont était l'objet une partie des résidents était ressentie comme une contrainte forte de la part des agents. Il en ressort une grande insatisfaction pour eux car l'application quotidienne de ces mesures semble reposer sur les personnels soignants et administratifs des établissements. Cette tâche venant s'ajouter à un planning déjà très chargé, ils ne peuvent y consacrer le temps suffisant.

Ces constatations m'ont amené à me demander quelles étaient les raisons pour lesquelles l'organisation de la gestion des mesures de protection des résidents paraissait insatisfaisante. A partir de cet examen, je tenterais de dégager les différentes solutions possibles au regard des moyens disponibles dans les deux établissements.

Pour cela, j'étudierai les difficultés posés par la gestion des mesures de protection (Partie I). Puis j'analyserai les orientations posées par le rapport Favard du 18 mai 2000 et les conséquences de leur application (Partie II). Pour finir, j'exposerai les solutions qui m'apparaissent souhaitables quant à la mise en œuvre des mesures en établissement (Partie III).

¹ Application Nationale pour Guider une Evaluation Labellisée Interne de la Qualité pour les Usagers des Etablissements.

1 - LE SUIVI DES MESURES, SOURCE DE MULTIPLES DIFFICULTES

La gestion des mesures de protection juridique dont peuvent bénéficier les personnes hébergées en établissement se révèle problématique dans de nombreux cas. Tout d'abord, dépassant ce qui avait été prévu au moment de l'adoption de la loi du 3 janvier 1968, la gestion des mesures se révèle de plus en plus complexe en raison de l'augmentation de leur nombre, de l'importance des patrimoines à gérer et de l'extension du rôle du tuteur à la protection des intérêts personnels (1.1.). Et cette complexité accrue se trouve aggravée par l'inadaptation du dispositif de prise en charge à ces nouvelles contraintes, ce qui affecte la qualité de la gestion (1.2.). Mais, en préambule, il me paraît important de rappeler les grands axes du dispositif en place.

Préambule : Présentation du dispositif légal

Le dispositif de protection des majeurs est issu de la loi de 1968 et correspond aux articles 488 à 514 du Code Civil. Il concerne les personnes victimes d'une altération des facultés personnelles qui les empêche de pourvoir seules à leurs intérêts ou qui, par leur prodigalité, intempérance ou oisiveté, s'exposent « à tomber dans le besoins ou [compromettent] l'exécution de [leurs] obligations familiales. Cette altération doit être constatée médicalement (article 490, al 3).

Le Code civil prévoit 3 types de mesures :

- la mise sous sauvegarde de justice : c'est une mesure de type préventif. Elle est ouverte suite à une déclaration envoyée par un médecin au parquet du domicile de la personne s'il constate une altération des facultés mentales de celle-ci nécessitant une protection. La sauvegarde est valable pendant 2 mois et renouvelable par période de 6 mois. Cette déclaration est obligatoire lorsqu'elle est hospitalisée dans un établissement de type psychiatrique (article L.3211-6, alinéa 2, du Code de la Santé publique).

La mise sous sauvegarde peut également être d'origine judiciaire. C'est alors le juge qui prend la décision de placer la personne sous sauvegarde judiciaire au moment de l'ouverture d'une procédure de mise sous tutelle ou de mise sous curatelle. La mesure sera alors valable jusqu'à la fin de la procédure.

La mise sous sauvegarde permet la remise en cause des actes lésionnaires : s'il est prouvé que l'acte n'est pas conforme à l'intérêt de la personne protégée, il pourra être annulé.

- la curatelle : il s'agit d'une mesure d'assistance : pour les actes importants, les actes de disposition, la personne ne peut les prendre sans l'accord du curateur. Ces actes sont contresignés par lui. Toutefois si la personne ne l'a pas consulté, les actes ne seront frappés que d'une nullité relative. En cas de refus du curateur, la personne peut saisir le juge.

L'article 512 du Code civil prévoit la possibilité d'une curatelle dite renforcée. Dans ce cas, le curateur perçoit les revenus de la personne à qui il rend compte de sa gestion ainsi qu'au juge.

- la tutelle : c'est la mesure qui entraîne la protection la plus importante. Il ne s'agit plus seulement d'assister la personne mais de la représenter. Cette représentation concerne à la fois la gestion du patrimoine et la protection de la personne¹.

La personne est représentée si possible par un membre de la famille proche désigné par le juge. Nous nous trouvons alors dans le cadre de l'administration légale. En l'absence de parents proches, un tuteur² et un conseil de famille sont désignés parmi les membres de la famille éloignée : nous parlons alors de tutelle complète. Dans les faits, ce système très lourd n'est constitué que pour un nombre très restreint de mesures.

¹ Cour de Cassation, civ. 1^{ère}, 18 avril 1989, JCP 1990, II, 21 467.

² Par la suite, sauf précision contraire, le terme de tuteur sera employé dans un sens générique, désignant le représentant légal de la personne mise sous tutelle qu'il soit tuteur, gérant de tutelle ou administrateur légal.

En l'absence de famille, il existe le système de la tutelle d'Etat, exercée par le Préfet qui délègue à des associations tutélaires départementales telles que l'UDAF (Union Départementale des Associations Familiales) mais le financement de l'Etat étant limité, leur nombre est contingenté.

Enfin, prévue au départ pour les personnes ne disposant pas d'un patrimoine important, la gérance de tutelle constitue une forme allégée de tutelle. Elle peut être exercée par un préposé de l'établissement de soins ou d'hébergement. Ou elle peut être attribuée à une personne physique ou morale figurant sur une liste établie par le procureur de la République : dans le cas d'une personne âgée hébergée en établissement, il s'agit notamment des associations tutélaires. La fonction de gérant de tutelle donne lieu à une rémunération modique (les émoluments). Ses moyens d'action sont en théorie limités et fortement contrôlés par le juge. Mais ce mode de gestion a pris énormément d'ampleur avec la multiplication des mises sous tutelle et il a pu s'appliquer à des cas où le patrimoine et les ressources de la personne étaient conséquents alors que les juges avaient de plus en plus de difficultés à effectuer leur contrôle faute de temps.

La mise sous tutelle se traduit par la nullité de tous les actes passés par la personne. La personne perd la faculté d'exercer elle-même ses droits, que ce soit ses droits civils ou ses droits civiques. Ainsi la mise sous tutelle se traduit par une perte du droit de vote, ce qui peut être difficile à accepter dans certains cas. La personne garde cependant la possibilité d'effectuer certains actes personnels seules à condition qu'elle soit lucide au moment où elle exprime sa volonté (ex : reconnaissance d'un enfant, mariage, etc.).

Par ailleurs, en dehors du Code Civil, la loi du 18 octobre 1966 a instauré la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales (TPS). Elle n'affecte pas la capacité juridique de la personne concernée par la mesure. Elle est exercée par un tuteur qui perçoit les prestations sociales en lieu et place de la personne concernée et qui est chargé de veiller à ce que ces sommes soient affectées aux dépenses de première nécessité. Ce type de mesure vient souvent en complément d'une mesure de protection classique. En effet le dispositif de la TPS offre un mode de financement plus important que celui accompagnant les autres types de

protection et l'ouverture d'une T.P.S. est la condition de la prise en charge de la mesure par un association tutélaire.

Dans ce mémoire, je traiterais principalement des problèmes posés par les mesures de tutelle et de curatelle gérées par des tiers qui sont les formes de protection aux conséquences les plus importantes sur l'organisation interne des E.H.P.A.D. et sur lesquelles le directeur de l'établissement dispose d'une certaine possibilité d'action.

La cohérence de ce dispositif est mise à mal par la multiplication, l'inadaptation des modes de prise en charge et par les incohérences du financement de cette dernière alors que les mesures peuvent concerner des personnes disposant d'un patrimoine important. Ainsi, pour les personnes hébergées en maison de retraite, j'ai pu constater la complexité croissante des mesures dans des établissements qui ne disposaient pas de moyens suffisants pour y faire face (1.1). Ces difficultés sont aggravées par la complexité et la relative incohérence du dispositif de prise charge des mesures (1.2). De ce constat est née l'exigence d'une plus grande adaptation de cette prise en charge aux besoins et à l'environnement de la personne protégée (1.3).

1.1 LA COMPLEXITE CROISSANTE DE LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE PROTECTION DANS UNE MAISON DE RETRAITE

Cette complexité croissante naît de l'importance des biens à gérer dans le cadre de la mesure (1.1.1). Par ailleurs, elle résulte de l'extension du rôle du tuteur opérée par la jurisprudence de la Cour de Cassation (1.1.2). Face à cela, les établissements manquent de moyens pour accompagner les résidents bénéficiant d'une mesure de protection (1.1.3.).

1.1.1 Une complexification due à l'importance des patrimoines à gérer

L'ouverture d'une mesure de protection par le juge des tutelles n'est pas la conséquence automatique de la dégradation de l'état physique ou psychique d'une personne. Comme le précise l'article 490-1, alinéas 1 et 2, du Code Civil : « Les modalités du traitement médical

(...) sont indépendantes du régime de protection appliqué aux intérêts civils. Réciproquement, le régime applicable aux intérêts civils est indépendant du traitement médical ». L'élément qui importe au moment de l'ouverture d'une mesure de protection est la nécessité de protéger les intérêts civils de la personne, son état de santé ne lui permettant plus de les défendre seule.

Ces intérêts civils comprennent, dans le cas d'une mise sous tutelle, les intérêts patrimoniaux et personnels de la personne. Or l'importance du patrimoine varie considérablement d'une personne à l'autre et cela a des effets très importants sur le suivi de la mesure. Si la complexité rencontrée dans la gestion du patrimoine des personnes protégées dépend souvent de l'importance de ce dernier, cette complexité est aggravée par l'absence de critère de choix précis qui aurait permis de guider les différents intervenants (1.1.1.1.). En outre ceux-ci doivent veiller si possible à concilier dans leur gestion des intérêts parfois divergents (1.1.1.2.).

1.1.1.1 Des critères de choix peu précis

Le travail de la personne en charge de la mesure peut ainsi être considérablement alourdi. Certaines personnes possèdent un patrimoine immobilier et le représentant légal va devoir veiller à l'entretien de ces biens.

Il convient de rappeler que, dans le cas d'une personne hébergée dans un établissement, la nécessité de gérer un patrimoine en urgence peut s'imposer au directeur. En effet, en cas de mise sous sauvegarde de justice, le Code Civil (article 491-4) impose au directeur de l'établissement de traitement ainsi qu'à toute personne qui aurait qualité pour demander l'ouverture d'une tutelle « de faire les actes conservatoires que nécessite la gestion du patrimoine de la personne protégée quand [il a eu] connaissance tant de leur urgence que de la déclaration afin de sauvegarde ». Il peut par exemple être amené à procéder à des réparations urgentes ou souscrire une assurance.

Par ailleurs, dans le cadre d'une gérance de tutelle, le gérant de tutelle ou le représentant d'une association tutélaire, qui peuvent être en charge d'un nombre important de mesures, se trouvent dans l'obligation de visiter les résidences des personnes pour veiller à leur bon entretien. Cela constitue un supplément de travail important pour eux alors qu'ils peuvent avoir à leur charge une soixantaine de dossiers plus ou moins complexes.

L'une des principales difficultés réside dans l'appréciation que doit porter le représentant légal sur les intérêts de la personne protégée. En effet, lorsque la personne ne peut exprimer sa volonté, le seul critère de choix qui reste au juge ou au représentant légal, c'est l'obligation de gérer en « bon père de famille ». Or cette recherche de l'option la plus adaptée dépend fortement de l'appréciation portée sur l'avenir de la personne protégée. Cela peut s'avérer hautement aléatoire pour une personne âgée lorsqu'il va s'agir d'estimer son espérance de vie pour évaluer ses besoins.

Parmi les problèmes qui se posent pour des personnes hébergées en établissement, ceux liés au règlement des frais d'hébergement se retrouvent fréquemment. Ainsi pour une résidente en maison de retraite, l'ouverture de la mesure a tardée. La dette s'est accumulée. Une association tutélaire l'a prise en charge. Il a alors fallu que le représentant légal se concerte avec l'établissement pour étaler le remboursement de la dette. Il a fallu informer la famille qui, même si elle ne prend pas en charge la mesure de protection, reste présente et entend suivre la gestion du patrimoine de la personne. Il faut parfois décider s'il y a lieu de présenter ou non une demande de prise en charge par l'Aide Sociale.

D'autres options peuvent se présenter face à un passif. Dans certains cas, il peut s'agir de décapitaliser une partie du patrimoine pour financer l'hébergement en établissement. La vente du logement de la personne peut parfois s'avérer nécessaire. Dans ce cas, le dispositif légal est plus contraignant que pour les autres actes de disposition. L'aliénation du logement ne pourra être autorisée par le juge que sur avis du médecin traitant certifiant que la personne ne pourra regagner son domicile dans un délai raisonnable (article 490-2). Par ailleurs des formalités particulières sont prévues pour la vente : il s'agira d'une vente par adjudication. Le prix obtenu doit correspondre à la valeur vénale du bien et l'affectation de la somme obtenue se fait sous le contrôle du juge et sur des placements sûrs.

1.1.1.2 Des intérêts parfois divergents

En plus des démarches nécessitées par la présence du patrimoine, la gestion d'une mesure de protection se trouve compliquée par le fait que différents intérêts sont en jeu et plusieurs types d'acteurs doivent être pris en compte au moment du choix.

Ce sont d'abord l'intérêt et la volonté de la personne protégée qui doivent prévaloir autant que faire se peut. Ainsi, dans le cas d'une mesure de curatelle, le curateur assiste la personne pour les actes les plus importants : il doit donc collaborer avec elle. Même dans le cadre de la curatelle renforcée, prévue à l'article 512 du Code Civil, le curateur, s'il gère les ressources du majeur protégé, doit lui rendre compte de sa gestion, ainsi qu'au juge. En cas de mise sous tutelle, le tuteur (ou gérant de tutelle) doit prendre en compte le souhait de la personne si elle peut exprimer sa volonté.

Les relations avec la famille de la personne peuvent avoir des conséquences sur la gestion de la mesure. En effet, il arrive fréquemment qu'une mesure de protection ne soit pas confiée à la famille alors qu'elle existe et que la loi prévoit que la gestion des mesures lui est confiée prioritairement. Cela constitue une obligation pour les parents et alliés de la personne (articles 432 et 1370, alinéa 3, du Code Civil¹). Mais cette obligation ne vaut que pour la famille proche. De plus le juge des tutelles sera réticent à nommer tuteur ou curateur quelqu'un qui refuse d'exercer cette fonction. Enfin, dans certains cas, c'est de sa propre famille que la personne doit être protégée : dans le cas d'une personne âgée, elle peut être tentée d'abuser de la faiblesse de celle-ci pour détourner une partie de son patrimoine. Il est alors hors de question de lui confier le rôle de représentant légal.

Dans cette situation, la gestion de la mesure de protection est confiée à un tiers. Mais celui-ci ne pourra faire totalement abstraction des souhaits de la famille. Elle peut être porteuse d'une partie des intérêts de la personne. Parfois elle peut exprimer ce que celle-ci aurait souhaité lorsqu'elle était lucide. Son intérêt patrimonial propre, c'est-à-dire ce qui reviendra à la succession, s'il n'est pas prioritaire, ne doit pas pour autant être systématiquement ignoré dans la gestion du patrimoine de la personne.

Les relations avec le juge peuvent également compliquer la tâche du représentant légal. En matière de tutelle, il doit établir un inventaire des biens de la personne au moment où il prend ses fonctions² mais il n'a pas l'obligation de le remettre au juge. Surtout il doit rendre

¹ L'article 432 concerne les mineurs : « Celui qui n'était ni parent ni allié des père et mère du mineur ne peut être forcé d'accepter la tutelle ». Cette obligation a contrario peut cependant être étendue aux parents et alliés du majeur protégé.

² article 495 du Code Civil

compte au juge de sa gestion annuellement. Pour les actes importants, les actes de dispositions, c'est le juge qui décide (ou le Conseil de famille le cas échéant).

En cas de gérance de tutelle, les pouvoirs du gérant de tutelle sont très restreints puisqu'en théorie cette procédure ne s'applique qu'aux cas où la personne n'a qu'un faible patrimoine. Le Code Civil, article 500, prévoit uniquement que le gérant de tutelle perçoit les revenus de la personne et les utilise en vue de pourvoir à ses besoins essentiels, le surplus étant versé sur un compte bancaire. Pour tout autre acte, il lui faut l'autorisation du juge. Si le patrimoine est trop important, il doit demander l'ouverture d'une tutelle complète. Mais dans la pratique, les gérants de tutelle sont de plus en plus amenés à gérer de tels patrimoines.

Dans tous ces cas, la collaboration avec le juge des tutelles a des conséquences importantes sur la gestion du patrimoine par le représentant légal. Mais l'établissement d'une relation de confiance me semble difficile à établir entre les deux : les juges et les greffes (qui procèdent au contrôle des comptes de gestion) ne peuvent exercer un contrôle efficace qui permettrait de donner une plus grande liberté a priori aux différents gestionnaires de mesures.

Par ailleurs, la fonction de représentant légal et par-là même les difficultés rencontrées dans la gestion ont pris une nouvelle ampleur puisque la Cour de Cassation a estimé qu'une mesure de tutelle concernait la protection des intérêts patrimoniaux de la personne mais aussi ses intérêts personnels.

1.1.2 Une protection étendue aux intérêts personnels du majeur protégé

Pour certains promoteurs de la loi de 1968, la protection des majeurs concernait exclusivement le patrimoine de la personne. Le rôle du représentant légal s'arrêtait à la gestion des biens. La Cour de Cassation, dans un arrêt de 1989¹, a étendu sa mission à la protection de ses intérêts extrapatrimoniaux. Il doit donc prendre en charge la personne, ce qui va compliquer encore sa mission. La Cour de Cassation a été amenée à préciser que cet élargissement s'appliquait au gérant de tutelle², alors que son autonomie d'action est très faible et qu'il lui faut demander l'autorisation du juge pour les actes qui sortent de la gestion

¹ Civ 1^{ère}, 18 avril 1989, J.C.P. 1990, II, 21467

² Civ 1^{ère}, 24 février 1993, D. 1993, IR, p.84

des ressources quotidiennes de la personne. Cela ne concerne pas la mise sous curatelle : dans ce domaine, le curateur peut tout au plus conseiller la personne ou saisir le juge s'il y a un désaccord.

Cependant le majeur garde en la matière la possibilité de faire certains actes qu'il est le seul à pouvoir effectuer, comme la reconnaissance d'un enfant. Par ailleurs le tuteur ou le gérant de tutelle ne pourra agir qu'en respectant autant que possible le souhait de la personne : lorsque elle peut exprimer sa volonté lucidement, c'est à elle de prendre la décision. Comme dans le cas d'une curatelle, le représentant légal peut seulement saisir le juge s'il estime que le vœux exprimé par la personne est contraire à son intérêt.

Mais, dans de nombreux cas, il n'est pas possible de recueillir le consentement de la personne protégée en raison de l'altération de son état de santé. C'est notamment le cas des personnes faisant l'objet d'une mise sous tutelle alors qu'elles sont hébergées en EHPAD. Alors, pour toute une série d'actes dits personnels, le tuteur ou le gérant de tutelle va être amené à prendre une décision en lieu et place de la personne.

Les décisions à prendre peuvent concerner différents types de problèmes. Certains constituent plutôt des hypothèses d'école. C'est par exemple l'utilisation du droit à l'image de la personne, qui doit faire l'objet d'une autorisation. Mais les choix à effectuer peuvent concerner des domaines qui touchent aux convictions intimes de chacun. Et, dans l'ignorance des souhaits de la personne protégée, se pose la question de savoir qui est le plus à même de prendre ce type de décision. C'est un problème soulevé par exemple lors de l'organisation des obsèques de la personne. En effet, si rien n'a été prévu avant l'ouverture de la mesure et la dégradation de l'état de santé de la personne, quelqu'un devra faire les choix nécessaires.

Ici se pose la question de la légitimité : un gérant de tutelle ne souhaitera pas effectuer de tels choix. Il préférera laisser la famille, même éloignée, prendre ce type de décision ou, en l'absence de famille, s'appuyer sur l'équipe soignante. Cette implication de l'équipe soignante dans toutes les questions relatives aux intérêts personnels peut s'avérer très forte dans les établissements d'hébergement. Là où elle est la plus évidente, c'est évidemment en ce qui affecte la vie quotidienne de la personne, comme un changement de chambre, et ce qui est en rapport avec les soins. Cela entraîne une mise en retrait du gérant de tutelle alors qu'il me semble important qu'il joue son rôle pleinement en la matière. En effet, il apporte un regard extérieur par rapport à une équipe soignante qui, prise dans le quotidien, risque de ne plus prendre en compte l'intérêt de la personne. Il existe un risque de dérive par le biais d'un

« phénomène technocratique dans lequel les professionnels de santé ou du travail social décident au nom du savoir pour toutes les personnes dans l'incapacité d'exprimer leur volonté. »¹.

Le tuteur ne doit donc pas abandonner aux autres acteurs ce champ d'intervention. Il doit collaborer avec eux, pour trouver la réponse la plus adéquate et la plus conforme aux intérêts de la personne protégée. De plus il doit le faire sous le contrôle du juge des tutelles qui, de plus en plus souvent, exige du tuteur qu'il l'informe chaque année des décisions prises en la matière. Cette prise en compte des intérêts personnels du majeur protégé va encore s'accroître puisqu'elle est un des axes majeurs de la réforme en cours telle que la présente le Rapport Favard.

L'ensemble de cette problématique doit être resituée dans le cadre de mon lieu de stage, c'est-à-dire les Maisons de Retraite de Pont-L'Abbé et de Plonéour-Lanvern.

1.1.3 Des moyens limités pour des établissements fortement mis à contribution

Les Maisons de Retraites de Pont-L'Abbé et de Plonéour-Lanvern sont situées dans le sud du département du Finistère, chacune à une vingtaine de kilomètres de Quimper, préfecture du département.

L'établissement de Pont-L'Abbé compte 80 lits dont 56 lits de cure médicale. Le GIR (Groupe Iso-Ressource) moyen pondéré (GMP) a été évalué à 540. Le personnel soignant est composé de 26,50 équivalents temps plein (ETP), soit une surveillante, 3 infirmières diplômées d'Etat (IDE), 12 aides-soignants et 10,5 agents des services hospitaliers (ASH). Les services techniques et généraux comprennent 4 ETP L'administration comprend un adjoint des cadres hospitaliers (ACH), un agent administratif et un Contrat Emploi Solidarité (CES) (à temps partiel).

La maison de retraite de Plonéour-Lanvern comprend quant à elle 96 lits dont 70 lits de cure médicale. Elle est dotée également d'un service de 16 lits d'hébergement temporaire et d'un service de soins à domicile de 30 places. Le GMP est évalué à 610. Le personnel soignant

¹ Pierre Calloch, « La protection de la personne du sujet âgé dépendant par le tuteur ou le curateur », Gérontologie et Société, n°93, juin 2000, p.133

de la maison de retraite est composé d'une surveillante, de 3,8 IDE, 20,4 aides-soignants, 8,7 ASH Le personnel technique comprend 7,5 ETP Pour ce qui est du personnel administratif, nous trouvons un adjoint des cadres, un adjoint administratif et un agent administratif.

Les deux établissements sont des entités autonomes. Mais dans les deux cas, le poste de directeur est resté vacant pendant plusieurs années. Devant la difficulté rencontrée pour recruter un nouveau directeur, il a été mis en place une convention entre les deux maisons de Retraite et le Centre Hospitalier Etienne Gourmelen (le C.H.E.G., qui est le Centre Hospitalier Spécialisé de Quimper). Cette convention « tripartite » institue une direction commune entre les deux Maisons de Retraite, direction occupée par un directeur appartenant au C.H.E.G. Cela a permis de recruter un directeur d'hôpital en 1997. Celui-ci répartissait son temps de travail entre les deux établissements dans des proportions équivalentes. Chaque maison de retraite ne disposait donc que d'un directeur à mi-temps. Suite à son départ fin septembre 2000 et jusqu'à fin décembre, l'intérim a été assuré par un directeur adjoint du CHEG à Pont-L'Abbé et par un chef de bureau à Plonéour-Lanvern. Puis, suite à l'entrée en fonction d'un nouveau directeur général au C.H.E.G. qui s'est traduite par une réorganisation des différentes directions, l'intérim des deux établissements a été confié à un autre directeur adjoint au C.H.E.G.

Ces mouvements et l'absence d'un directeur à temps plein dans chaque établissement ont pour conséquence une charge de travail plus importante dans les services administratifs. La part de temps consacrée au suivi administratif des mesures de protection s'en trouve d'autant plus réduite.

Au sein de la maison de retraite de Pont-L'Abbé, 27 résidents font l'objet d'une mesure de protection, 14 curatelles et 13 tutelles. 7 mesures seulement ne sont pas confiées à des associations tutélaires : elles sont alors confiées au directeur, à la famille, à un voisin ou à une Caisse d'allocations familiales. A Plonéour-Lanvern, sur 25 mesures, 10 sont confiées à la famille, 1 au service de gérance de tutelle du CHEG et 14 aux associations tutélaires.

Dans chaque établissement, il serait quasiment nécessaire de doubler le nombre de mesures, compte tenu de l'état de santé et de la situation familiale de certains résidents. Certaines mesures pèsent plus particulièrement sur l'organisation de l'établissement. Ce sont celles dont la gestion a été confiée à des associations tutélaires. Dans les deux Maisons de Retraite, les mesures sont confiées par le juge à deux associations : l' UDAF

(Union départementale des associations familiales) affiliée à l'UNAF (Union nationale des associations familiales) et l'ATP (Association tutélaire du Ponant) affiliée à l'UNAPEI (Union nationale des associations de parents et amis de personnes handicapées mentales).

Les agents de l'établissement ont le sentiment que c'est en fait sur eux que repose l'exécution de la mesure. Plusieurs griefs sont formulés à l'encontre de la gestion des mesures de protection par ces associations. Il leur est reproché de ne pas assez intervenir sur le terrain : la personne en charge de la mesure ne visite les résidents protégés qu'une fois tous les deux ou trois mois. Elle gère le quotidien à distance en fonctionnant avec un système de bons d'engagement et de mandats postaux envoyés à la maison de retraite pour faire face aux dépenses ponctuelles. Les achats sont ensuite effectués par les agents de l'établissement. La gestion de « l'argent de poche » repose également sur le personnel de l'établissement : celui-ci reçoit la somme prévue pour le mois et la conserve dans les locaux. Aucune gestion dynamique n'est mise en place par les tuteurs avec les résidents protégés alors que cette somme pourrait permettre de faire face à certains besoins si elle faisait l'objet d'un suivi plus important.

Ce mode de fonctionnement me semble d'autant plus critiquable que ce sont les associations qui perçoivent les émoluments du gérant de tutelle alors que ce sont les agents qui effectuent le travail de terrain. Un cas particulier, concernant deux résidents de la maison de retraite de Pont-L'Abbé, accentue ce sentiment. En 1977, deux frères victimes tous les deux d'une altération de leurs facultés mentales ont été admis au sein de la maison de retraite. Leur état nécessitant une protection, ils ont été placés sous tutelle, laquelle a été confiée au directeur de l'établissement en l'absence d'un gérant de tutelle désigné. L'un d'entre eux étant décédé au cours de l'année 2001, le directeur reste donc responsable d'une gérance de tutelle. Or ce suivi n'est pas beaucoup plus important que pour les cas où la gérance est exercée par une association tutélaire. Dans un tel cas, la gestion du patrimoine ne constitue pas une charge très importante puisqu'elle consiste principalement à reprendre chaque mois le même type d'opérations (versement de la pension de retraite et de l'allocation logement, reversement au département et paiement de l'argent de poche), à établir le compte annuel de gestion, le reste de la gestion quotidienne étant effectué par le personnel administratif ou le personnel soignant comme dans les autres cas. A cela peuvent s'ajouter les formalités liées par exemple à l'acceptation d'une succession par le majeur protégé. Le gérant de tutelle est également amené à prendre en charge les formalités d'obsèques au moment du décès de la personne protégée.

Ainsi, la gestion des mesures de protection juridiques peut s'avérer problématique, en particulier dans le cadre d'établissements hébergeant des personnes âgées qui n'ont pas les moyens suffisants pour faire face de manière satisfaisante aux contraintes qu'induit cette gestion. Or ces difficultés sont aggravées par l'inadaptation des modes de prise en charge aux besoins de la personne.

1.2 LA RECHERCHE D'UNE PRISE EN CHARGE MIEUX ADAPTEE AUX BESOINS DE LA PERSONNE

Le suivi des mesures de protection ne peut pas toujours être assuré par des membres de la famille proche ou éloignée. En effet, en 1996, 58,6% des mesures étaient confiées à la famille ; 41,4% l'étaient à des tiers¹, réparties de la manière suivante : 18,1% de tutelles en gérance, 8,9% de tutelle d'Etat et 14,4% de curatelles d'Etat.

Aujourd'hui, l'organisation de la gestion par les tiers pose problème. En effet, dans le système tel qu'il est organisé aujourd'hui, ce n'est plus la situation concrète de la personne protégée qui détermine le mode de gestion qui sera retenu, ce qui a des conséquences sur la qualité du suivi (1.2.1.). Or, alors que les établissements se lance dans une démarche visant à améliorer la qualité du service offert aux résidents, il me semble important qu'un directeur s'attache à ce que le système de gestion des mesures de protection soit efficace et adapté aux besoins du résident protégé (1.2.2).

1.2.1 L'inadaptation du mode de gestion aux besoins de la personne

La gestion des mesures de protection telle qu'elle est prévue par le code civil peut prendre plusieurs formes. C'est au juge des tutelles qu'il appartiendra de désigner la personne en charge de l'exécution de la mesure au regard de la situation concrète du majeur à protéger. Tout dépend de la possibilité ou non de faire participer la famille.

¹ Source : Rapport d'enquête de la triple mission d'inspection générale sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs, juillet 1998

En effet, dans le cas d'une mise sous tutelle, la loi a prévu que soit désigné en priorité un membre de la famille proche. On parle alors d'administration légale sous contrôle judiciaire. Cela comprend d'abord le conjoint, puis les parents et alliés de la personne. En l'absence de famille proche, il peut-être fait appel à la famille éloignée : est alors constituée une tutelle dite complète dont les organes sont le tuteur, le subrogé tuteur et le conseil de famille. La tutelle complète est très rare en pratique puisqu'elle concernait en 1996 moins de 1% des mesures de protection. Pour ce qui est des mises sous curatelle, c'est le conjoint qui doit être désigné curateur en priorité. Pour le reste, le choix est libre pour le juge qui doit rechercher un curateur susceptible de bien s'entendre avec la personne protégée : il s'agit d'une mesure d'assistance où la collaboration entre les deux est essentielle.

Lorsque la mesure est confiée à un membre de la famille, les conséquences pour l'établissement sont peu importantes. Le tuteur ou le curateur veille seul à faire face aux besoins de la personne. Le personnel de l'établissement n'est pas davantage sollicité que pour n'importe quel autre résident. Il n'a pas à intervenir de manière aussi importante dans le suivi quotidien de la personne. Que ce soit pour les achats destinés à satisfaire les menus besoins de la personne ou pour des choix concernant les intérêts personnels du résident, le tuteur ou le curateur consultera éventuellement les équipes soignantes mais ne se reposera pas sur elles.

Cependant, dans 40% des cas, la mesure ne pourra être confiée à la famille. Cela s'explique par plusieurs types de raisons. Tout d'abord, bien sûr, il arrive que la personne n'ait plus de famille proche ou éloignée susceptible de s'intéresser suffisamment à elle pour prendre en charge la mesure de protection. Dans d'autres cas, la famille va être écartée dans l'intérêt du majeur. Par exemple, une mésentente importante entre les époux peut justifier que le conjoint soit écarté par le juge. La famille peut également s'avérer incapable de gérer une mesure de protection.

Parfois, c'est avant tout de sa propre famille que la personne doit être protégée : lorsque la personne protégée est une personne âgée, elle peut être l'objet de pressions de la part d'enfants ou de petits-enfants qui souhaitent profiter du patrimoine de la personne sans attendre une succession qui tarde à venir. La personne âgée se retrouve souvent seule face à des proches dont elle ne veut pas dénoncer les pressions, voire les maltraitances. Si cette situation concerne d'abord des personnes vivant à leur domicile donc susceptibles de se retrouver isolées, cela peut toucher également des personnes hébergées en établissement et dont la mise sous tutelle ou sous curatelle est confiée à une association ou au gérant de tutelle de l'établissement.

La multiplication des exemples de ce type conduit la plupart des acteurs intervenant en matière de protection juridique auprès de personnes âgées à s'interroger sur la validité de l'une des idées principales défendues par le rapport Favard : celui-ci, s'appuyant sur le rapport rendu par la triple mission d'inspection générale¹, met en avant l'idée que le nombre de mesures ouvertes en France serait trop important. Or beaucoup d'intervenants, que ce soit des magistrats, des tuteurs intervenants pour le compte des associations tutélaires ou des gérants de tutelle publics, estiment que elles sont insuffisantes et que ce sont d'abord des raisons financières qui sont à l'origine de cette situation.

Lorsque la mesure n'est pas confiée à la famille, plusieurs possibilités s'ouvrent au juge des tutelles. En cas d'ouverture d'une curatelle, son choix est entièrement libre. Une exception : la Cour de Cassation² a estimé que l'article 496-2 du Code Civil, qui interdit de nommer tuteur l'établissement de traitement ou un membre du personnel autre que celui désigné comme gérant de tutelle, faisait obstacle à ce que le gérant de tutelle soit nommé curateur de personnes hébergées au sein de l'établissement. Pourtant, dans certains établissements, le gérant de tutelle connaît la personne mise sous curatelle et a de bonnes relations avec elle, élément nécessaire au bon déroulement de la mesure. Devant les difficultés rencontrées par les magistrats pour trouver des personnes capables de remplir cette mission, il arrive donc malgré tout que le gérant de tutelle soit chargé de quelques mesures de curatelle. Toujours en raison de ces difficultés de recrutement, un décret du 17 juin 1988³ a mis en place un système de curatelle d'Etat, similaire à celui de la tutelle d'Etat.

Lorsqu'il s'agit d'une mesure de tutelle, elle peut être confiée à une association conventionnée par la DDASS (Direction départementale des affaires sanitaires et sociales) : on parle alors de tutelle d'Etat puisque juridiquement elle est exercée par le Préfet qui la délègue, via la DDASS, aux associations tutélaires. Une autre possibilité est ouverte par le Code Civil (article 499), limitée en théorie aux patrimoines de faible importance : il s'agit de la tutelle en gérance. Elle peut être exercée par le gérant de tutelle préposé de l'établissement où est soignée ou hébergée la personne protégée, par une association tutélaire ou par un gérant de tutelle privé figurant sur une liste établie par le préfet.

¹ cf. supra

² Civ. 1^{ère}, 24 mars 1993, Gaz. Pal., 1994, sommaires, p.135, note J. Massip.

³ Décret n°88-762 du 17 juin 1988.

En l'absence de nomination d'un gérant de tutelle dans ces deux maisons de retraite, comme c'est d'ailleurs souvent le cas dans les petits établissements ; le juge des tutelles confie donc quasiment exclusivement les mesures aux associations. Il me semble cependant important de noter que le C.H.S. Gourmelen de Quimper a, lui, mis en place un service de gérance de tutelle relativement important qui pourrait servir de relais alors que les directions des deux maisons de retraite sont exercées par un directeur du C.H.S. et que celui-ci tente de développer les synergies avec les deux maisons de retraite pour faciliter leur fonctionnement.

Trois types d'acteurs sont donc susceptibles de se voir confier la gestion d'une mesure de protection en dehors de la famille. Dans le cadre d'une réorganisation de cette gestion, il me semble toutefois préférable d'exclure le gérant de tutelle personne physique. En effet leur nombre est relativement limité et, au sein des deux maisons de retraite, le juge des tutelles ne leur a confié aucune mesure. Par ailleurs, la gestion des mesures de tutelle a été l'objet de critiques sévères, y compris dans le grand public¹, liées aux pratiques parfois douteuses de certains intervenants. Ces critiques ont été corroborées par la mise à jour par les tribunaux de pratiques illicites comme par exemple des détournements opérés sur les revenus des majeurs protégés. Si tous les types d'intervenants ont été concernés et si l'ensemble du secteur a entrepris un effort important de clarification et de contrôle, il me semble que le recours à un gérant de tutelle personne physique peut présenter un risque supplémentaire du fait qu'il travaille seul et qu'il est uniquement contrôlé par le juge des tutelles. Dans l'attente d'une réforme qui, par exemple, leur imposerait de se regrouper en association et les amènerait vers une plus grande professionnalisation, je les écarte donc d'emblée de mon examen des avantages et inconvénients des divers modes de gestion.

- Les associations tutélaires :

La première des possibilités qui s'ouvre au juge, c'est de nommer une association tutélaire en tant que tuteur ou gérant de tutelle.

¹ Ainsi l'hebdomadaire L'Express en date du 12 juillet 2001, p.22, dans un article intitulé «La tutelle sous surveillance », met-il en lumière les abus dont ont pu être l'objet des personnes protégées. La chaîne de télévision France 3 avait, elle aussi, diffusé un reportage sur ce sujet au cours de l'année 2001.

Dans le cadre d'une tutelle d'Etat, le juge doit nommer une personne physique ou morale conventionnée par la D.D.A.S.S. Dans la quasi-totalité des départements, il s'agit exclusivement des associations tutélaires. Rappelons que ce type de mesure a été créé pour faire face aux cas où la personne n'avait pas de famille pouvant prendre en charge la mesure. Or désormais c'est une situation beaucoup plus fréquente qu'en 1968. Pour autant le nombre de tutelles d'Etat pouvant être ouvert dans un département est contingenté. L'Etat finance une partie de la mesure, le reste étant prélevé sur les revenus de la personne protégée, il ne finance qu'un nombre limité de mesures. Les associations n'ont pas l'obligation de prendre en charge les mesures d'Etat non-financées. Le juge ne peut donc en prononcer qu'un nombre limité.

Lorsqu'il n'ouvre pas une tutelle d'Etat, soit parce que les associations tutélaires ne sont plus financées, soit parce que le majeur protégé ne dispose que d'un patrimoine de faible importance, le juge peut confier aux associations des mesures de tutelles en gérance. Cependant leur mode de rémunération étant beaucoup moins intéressant que dans le cadre des mesures d'Etat, très souvent ces associations n'acceptent de prendre en charge ces mesures que si est ouverte parallèlement une mesure de tutelle aux prestations sociales. Là encore, le financement est beaucoup plus important.

En fait, le système mis en place en 1968 (et en 1966 pour la tutelle aux prestations sociales) a été en partie détourné. La hiérarchie entre les différentes mesures de tutelle en fonction de la présence de la famille et de l'importance du patrimoine, ne correspond plus à la réalité des mesures. Nous assistons même à un inversement des critères d'ouverture entre tutelle d'Etat et tutelle en gérance : celle-ci étant financée par la personne protégée en fonction de l'importance de son patrimoine, il est plus favorable de l'utiliser lorsque le majeur dispose d'un patrimoine important. Ce sont les contraintes liées au financement de la mesure et non le besoin de la personne protégée qui vont déterminer la forme que va prendre sa gestion. Or celle-ci a des conséquences sur les pouvoirs du tuteur : il se trouvera très fortement encadré en tant que gérant de tutelle puisque son rôle se limite normalement à percevoir les revenus du majeur et à pourvoir à ses besoins quotidiens.

Les deux associations tutélaires qui sont amenées à travailler auprès de résidents des maisons de retraite de Pont-L'Abbé et Plonéour-Lanvern, l'U.D.A.F. et l'A.T.P., ont un mode de fonctionnement relativement similaire. Les délégués à la tutelle se partagent les différentes mesures : environ 500 pour l'A.T.P. et 1000 pour l'U.D.A.F. Les délégués à la tutelle sont assistés d'un secrétariat et d'un conseiller juridique. Un délégué à la tutelle travaillant à mi-temps se verra confier environ 75 dossiers dont une cinquantaine qu'il estime

problématiques. Il en résulte qu'un délégué ne peut rencontrer la personne dont il a en charge la protection que deux ou trois fois chaque année. D'où le reproche émis par le personnel des établissements qui estime que le suivi des mesures n'est pas satisfaisant et qu'il repose en fait sur l'établissement.

Pourtant les associations tutélaires offrent des avantages certains. En effet, elles disposent d'un personnel formé exclusivement à la gestion des mesures de protection. Or celle-ci est de plus en plus complexe et nécessite de bonnes connaissances notamment juridiques de la part du gestionnaire de la mesure. C'est d'ailleurs souvent la formation de base des délégués. Ils sont en plus épaulés par un conseiller juridique et contrôlés par leur chef de service. Les associations tutélaires se sont également lancées dans une démarche d'amélioration de la qualité. Elles développent le travail en équipe en particulier lorsqu'un problème important se pose dans la gestion d'une mesure à travers, par exemple, la mise en place de commissions de régulation par l'UDAF de Quimper.

L'intervention d'une association présente également l'avantage de faire participer un intervenant extérieur à l'exécution de la mesure. En effet, dans une maison de retraite, ce sont les personnels soignants qui vont être le plus étroitement en contact avec la personne protégée. Il convient de rappeler que dans bien des cas où la mesure est gérée par un tiers, la personne est dans une situation d'isolement par rapport au monde extérieur, n'ayant plus de famille s'intéressant à elle et ne recevant plus de visite. Or le contact quotidien avec le résident peut parfois déboucher sur un excès de familiarité. Dans un petit établissement, je crois qu'une intervention extérieure est nécessaire pour trancher des questions liées au patrimoine ou aux choix relatifs aux intérêts de la personne afin que la personne protégée soit réellement au centre du dispositif de protection. Et le juge n'a pas les moyens d'exercer seul cette intervention extérieure.

- Le gérant de tutelle hospitalier :

Son institution est prévue par l'article 499 du Code Civil et par le décret du 15 février 1969. En l'absence d'une telle nomination, c'est le directeur de l'établissement qui sera nommé gérant de tutelle. Le juge pourra faire appel à lui pour le suivi des tutelles en gérance. Il sera donc chargé en théorie du suivi de mesures pour lesquelles le patrimoine à gérer est de faible importance.

Le recours à un gérant de tutelle public présente plusieurs avantages. Le plus important est celui de la proximité. Le gérant de tutelle fait partie intégrante de l'établissement qui héberge la personne protégée. Il s'intègre dans un réseau formé par la direction, le personnel soignant et tous les acteurs qui interviennent auprès du résident. Cette proximité permet des rencontres plus fréquentes avec le résident. Elle peut déboucher sur une gestion de la mesure de protection en équipe. Ainsi, le gérant de tutelle, en échangeant avec les soignants et les médecins, est susceptible de mieux connaître les besoins du résident et d'adapter sa gestion à ceux-ci.

L'intégration de ce dernier dans l'organigramme de l'établissement offre plusieurs possibilités de contrôle sur sa gestion. En effet, le gérant de tutelle est placé sous l'autorité du directeur de l'établissement. Celui-ci a donc tout intérêt à exercer un certain contrôle sur le préposé de son établissement même si, juridiquement, seul le juge des tutelles est compétent pour contrôler l'exécution de la mesure. Par ailleurs, en vertu de la règle de séparation de l'ordonnateur et du comptable qui prévaut dans les établissements publics, le paiement et le maniement des fonds relèvent de la compétence du comptable de l'établissement. A cette occasion, la gestion du gérant de tutelle fait l'objet d'un contrôle par celui-ci : il s'agit ici uniquement d'un simple contrôle matériel, le contrôle des comptes du gérant relevant du juge.

La présence d'un gérant de tutelle peut permettre de faire face efficacement à certains cas qui nécessitent une intervention en urgence. Ainsi, le service d'hébergement temporaire de la maison de retraite de Plonéour-Lanvern a accueilli un homme d'une soixantaine d'années souffrant de désorientation temporelle et de troubles importants de la mémoire le rendant incapable de gérer lui-même ses biens. Son état était lié au décès de sa femme, et il se retrouvait sans famille proche à l'exception de sa belle-mère. Originaire d'un autre département, il a été demandé au juge l'ouverture d'une mesure de tutelle parallèlement à une mise sous sauvegarde de justice et à la désignation d'un mandataire spécial. Le gérant de tutelle présente l'avantage d'être compétent et de pouvoir être désigné rapidement mandataire si le juge a l'habitude de travailler avec lui.

Comme pour les associations tutélaires, la gérance de tutelle peut constituer un service à part entière au sein de l'hôpital. Au CHS de Quimper, le service est constitué d'un gérant de tutelle à mi-temps, chef de bureau, d'un gérant de tutelle suppléant, d'une personne en charge du suivi des dossiers, d'un CES pour le secrétariat et d'un emploi-jeune chargé également du secrétariat et de l'accompagnement des personnes protégées. Ce service

prend en charge 160 mesures en moyenne qui concernent à la fois des handicapés et des personnes âgées.

Cependant, la gérance de tutelle publique n'est pas sans présenter certains risques. Ainsi elle ne permet pas de faire intervenir un interlocuteur extérieur à l'établissement dans le suivi de la mesure de protection. Le gérant de tutelle peut perdre le recul nécessaire par rapport aux équipes soignantes qui s'occupent au quotidien de la personne protégée. Et le résident risque de se trouver isolé au sein de l'établissement.

Si le contrôle de la gestion des mesures relève du juge des tutelles, le directeur ne doit pas pour autant se désintéresser de la gérance de tutelle. Tout d'abord, la fonction n'a pas été épargnée par certaines dérives qui ont conduit des gérants de tutelle à détourner une partie des fonds qu'ils géraient. Le directeur doit également s'assurer qu'en dehors de toute malversation, la gestion de son préposé n'est pas fautive ou hasardeuse et qu'elle se fait dans le respect des obligations légales, auquel cas la responsabilité de l'établissement pourrait être engagée.

L'insertion du gérant de tutelle dans l'organigramme de l'établissement le soumet à une hiérarchie. Son efficacité dépendra alors de la confiance et des moyens que lui accordera le directeur de l'établissement. Or la gérance de tutelle n'est pas le service prioritaire dans un établissement, bien au contraire. Certains directeurs souhaiteraient même le supprimer si le juge des tutelles ne le leur interdisait pas. Par ailleurs, les juges peuvent se montrer réticents à faire appel aux gérants de tutelle car ils n'ont aucun pouvoir de révocation si la mesure est mal gérée et ils ne choisissent pas le titulaire de la fonction. Enfin le gérant de tutelle peut se trouver au centre d'un conflit d'intérêts entre le majeur protégé et l'établissement.

Dans les petits établissements tels que les maisons de retraite de Plonéour-Lanvern et de Pont-L'Abbé, il est impossible de créer un poste de gérant de tutelle à temps plein : les besoins tout comme les moyens ne sont pas suffisants. L'agent qui occuperait une telle fonction se verrait dans l'obligation de prendre en charge d'autres missions aussi diverses que la gestion des entrées, l'accueil, le secrétariat, les problèmes liés au personnel, etc. Devant la technicité croissante de la fonction, se poserait alors la question de la compétence d'un agent en charge de domaines multiples.

L'ensemble des questions posées par le mode de gestion des mesures de protection montre qu'il s'agit là d'un enjeu important dans une maison de retraite qui souhaite mettre en œuvre une démarche visant à améliorer la qualité de la prise en charge du résident.

1.2.2 Un élément à intégrer dans l'amélioration de la qualité de la prise en charge

La personne hébergée en maison de retraite qui fait l'objet d'une mesure de protection risque de subir un double traumatisme. Dans un premier temps, son entrée dans l'établissement a pu se faire à contrecœur et être associée à la perte de son autonomie. Lorsqu'une mise sous tutelle est prononcée, elle perd alors toute faculté d'exercer seule ses droits, en particulier celui qui est le plus visible d'entre eux pour le résident, le droit de vote. Il convient d'atténuer au maximum la souffrance que pourrait ressentir la personne privée de l'exercice de ses droits en favorisant l'expression et la prise en compte de sa volonté. Il appartient à l'établissement et à son directeur de tout mettre en œuvre pour préserver la liberté de la personne que ce soit dans le cadre du projet de vie ou dans celui de l'amélioration de la qualité.

Actuellement, le secteur de l'hébergement des personnes âgées vit de profondes transformations. Parallèlement à la mise en place de la réforme de la tarification, les établissements ont l'obligation de mettre en œuvre une démarche d'amélioration continue de la qualité, qualifiée de démarche d'« assurance qualité » par l'arrêté du 26 avril 1999¹, afin d'offrir au résident la meilleure prise en charge possible. Cette volonté de donner une place centrale au résident doit être mise en parallèle avec les propositions de réforme du dispositif de protection des majeurs : le rapport Favard précise ainsi qu' « il importe de placer la personne, avant même la sauvegarde de ses biens, au cœur de toute évolution du dispositif de protection des majeurs ». Si la prise en charge des intérêts patrimoniaux et financiers constitue l'urgence et le quotidien dans la gestion d'une mesure de protection, l'établissement dispose de moyens de rappeler que la priorité doit être donnée à la personne. L'adoption d'un projet d'établissement élaboré en commun et porté par le personnel de l'établissement est un des moyens de transmettre cette priorité aux tuteurs et gérants de tutelle.

¹ Arrêté du 26 avril 1999 fixant le contenu du cahier des charges de la convention pluriannuelle prévue à l'article 5-1 de la loi n°75535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales

D'autres éléments vont dans ce sens. Ainsi, de même que la démarche qualité se voit assigner comme objectif la préservation de l'autonomie du résident, le rapport Favard rappelle que « la prise en compte de la personne doit se traduire par le respect de la liberté individuelle du majeur protégé – une mesure de protection n'ayant à être prise que lorsqu'elle est strictement nécessaire et s'il ne peut être pourvu d'une autre manière à ses besoins ».

La Charte des droits et libertés de la personne âgée dépendante, établie par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité et par la Fondation Nationale de Gérontologie, dans son article XIII intitulé « Exercice des droits et protection juridique de la personne » va dans ce sens puisqu'elle précise que « toute personne en situation de dépendance doit voir protéger non seulement ses biens mais aussi sa personne. » L'ensemble de l'article vise à ce que la liberté de choix de la personne soit préservée et que sa volonté soit prise en compte : « la personne âgée dépendante protégée doit pouvoir continuer à donner son avis chaque fois que cela est nécessaire et possible. »

Le Groupement d'étude des services de tutelle de l'Ouest (Gesto), groupe de réflexion sur le domaine des tutelles, a adopté en 1991 une charte relative à l'application des mesures de protection des majeurs. Cette charte se donne « pour objectif prioritaire de respecter la personne dans le cadre des mesures judiciaires dont elle fait l'objet »¹. Elle prévoit en particulier que « sauf nécessité, aucune décision ne sera prise à l'insu de la personne protégée qui garde un droit absolu à savoir. »

Les critères d'évaluation permettant d'apprécier la qualité des prestations proposées et de les améliorer par la suite ont été consignés dans des référentiels-qualité élaborés par divers acteurs. Ainsi la mission Marthe a élaboré l'outil d'évaluation Angélique qui sert de référence au niveau national. D'autres référentiels, relativement proches d'Angélique, ont été présentés par certains Conseils généraux. C'est le cas en Ille-et-Vilaine et dans le Finistère. Ces référentiels servent de base à l'élaboration de la convention tripartite que va signer l'établissement avec le département et l'Etat et qui lui donnera le statut d'EHPAD. Or ces référentiels n'abordent pas la question de la gestion des mesures de protection affectant les personnes hébergées dans l'établissement.

¹ Michel Bauer et Thierry Fossier, « Les tutelles, protection juridique et sociale des enfants et des adultes », Paris, ESF, 1999.

Pourtant, lorsqu'il définit les objectifs que l'assurance qualité doit atteindre, l'arrêté du 26 avril 1999 met en avant la garantie d'un « bon état de santé et [de] la plus grande autonomie sociale, physique et psychique possible ». Parmi les objectifs que doit remplir l'établissement, « particulièrement pour les résidents présentant une détérioration intellectuelle, [celui de] concilier une indispensable sécurité avec une nécessaire liberté ». Si l'organisation de la protection des majeurs au sein d'un EHPAD n'entre pas directement dans les critères d'évaluation de la qualité, elle est à mon sens un élément important pour atteindre cet objectif. Il me semble alors possible de déterminer des critères d'évaluation de cette prise en charge : formation du personnel de l'établissement concernant ces questions, existence d'un service de gérance de tutelle dans l'établissement, travail en réseau avec les différents intervenants (juge des tutelles, associations tutélaires), signature d'une convention avec les associations tutélaires afin de déterminer les compétences de chacun et les modes d'intervention dans l'établissement.

Il faut noter que les autres acteurs de la protection des majeurs ont intégré ce type de démarche dans leur fonctionnement. Les services de gérance de tutelle dans les hôpitaux participent à la démarche d'accréditation qui concerne les établissements de santé et qui tend, elle aussi, à améliorer la qualité de la prestation. Dans cette optique, l'Association Nationale des Gérants de Tutelle (ANGT), qui rassemble les gérants de tutelle exerçant dans les établissements hospitaliers, a constitué en son sein une commission « accréditation » qui a en charge la rédaction d'un référentiel répertoriant l'ensemble des missions incombant au gérant de tutelle d'un établissement. En effet, le manuel d'accréditation élaboré par l'Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé (ANAES) n'aborde pas la question de la gérance de tutelle et ce référentiel pourra aider les gérants de tutelle à faire le bilan de leur activité et de leur mode de fonctionnement au moment de la visite de l'établissement par l'ANAES. Les associations tutélaires se sont, elles aussi, engagées dans une démarche d'assurance qualité.

Le secteur de la protection juridique des majeurs a donc entamé une profonde remise en cause qui devrait se traduire à terme par une plus grande prise en compte des intérêts de la personne par les différents acteurs. Mais derrière ce travail effectué en interne, c'est une refonte complète du système mis en place par la loi de 1968 que prépare notamment le Rapport définitif du groupe de travail interministériel sur le dispositif de protection des majeurs, présidé par M. Favard et rendu en avril 2000.

2 - DES PISTES DE REFORME CONTRADICTOIRES

Si de nombreux acteurs de la protection juridique des majeurs ont souligné la qualité du dispositif mis en place en 1968, il est apparu nécessaire de le réformer afin de l'adapter aux nouvelles exigences qui s'imposent en terme d'efficacité et de qualité du système de prise en charge des mesures. L'évolution des situations rencontrées sur le terrain après 30 années d'application a fait ressortir des incohérences et des insuffisances qu'il est nécessaire de corriger.

La réforme du dispositif se fait en plusieurs temps. Tout d'abord, une mission réunissant les inspections générales du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, du Ministère de la Justice et du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (Inspection générale des Finances, Inspection générale des Services judiciaires et Inspection générale des Affaires sociales) s'est vue confier l'élaboration d'un rapport d'enquête sur le dispositif de protection des majeurs. La mise en place de cette mission répond à trois types de préoccupations. Le Ministère de la Justice s'inquiète de l'accroissement continu du nombre de mesures, alors que celles-ci sont fortement attentatoires aux libertés individuelles. Leur ouverture doit obéir aux principes de nécessité et de subsidiarité. Le Ministère de l'Economie et des Finances s'inquiète lui plus particulièrement de l'augmentation du poids du financement par l'Etat de certaines de ces mesures de protection. Enfin le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité se trouve impliqué par le développement des mesures de tutelle aux prestations sociales adultes.

Cette mission d'inspection a rendu public son rapport en novembre 1998. Après l'examen de l'ensemble des dysfonctionnements rencontrés sur le terrain, le rapport présente les axes de réforme proposés par la mission d'inspection qui « sont inspirées par le souci de concilier trois principes : la protection des droits et libertés des majeurs, l'adaptation du cadre juridique à un environnement social très différent de celui qui l'a vu naître il y a trente ans et enfin, la nécessité de mieux réguler le dispositif – notamment sur le plan financier. »

Suite à la remise de ce rapport, un groupe de travail interministériel a été constitué, rassemblant trois magistrats, un représentant de l'IGAS (Inspection générale des affaires sociales), deux directeurs de DDASS, un représentant de la direction du Budget, un représentant de la CNAF (Caisse nationale des allocations familiales. La présidence du

groupe de travail a été confiée à M. Jean Favard, conseiller honoraire à la Cour de cassation. Partant des propositions de la mission d'inspection, le groupe de travail a mené la concertation auprès des différents acteurs du dispositif de protection des majeurs avant de rendre son rapport définitif en avril 2000.

Ce rapport s'articule autour des 7 axes de travail qui ont été dégagés :

- la protection de la personne
- l'évaluation médico-sociale en amont de la saisine judiciaire
- la nature des mesures
- l'adéquation des procédures avec les principes de nécessité et de subsidiarité
- le financement des mesures de protection
- le contrôle des comptes des majeurs
- la formation des gérants et des délégués à la tutelle

A partir des propositions de réforme émises par le rapport Favard, peuvent être dégagées les deux grandes orientations qui semblent devoir guider la future réforme. La première ne me paraît pas sans risque pour les majeurs protégés : il s'agit de limiter l'augmentation du poids financier de la protection des majeurs (2.1.). La seconde est à mon sens beaucoup plus positive puisqu'elle tend à améliorer le dispositif dans le sens d'une meilleure protection des intérêts de la personne protégée (2.2.).

2.1 LA VOLONTE DE LIMITER LE POIDS FINANCIER DES MESURES DE PROTECTION

Le rapport Favard met en avant la nécessité de contrôler fortement le nombre de mesures ouvertes. Son argumentation repose sur l'idée qu'une mesure de protection constitue une atteinte grave aux droits et aux libertés de la personne. « S'agissant de mesures restrictives de droits et de liberté, elles ne doivent être ordonnées que lorsqu'elles sont strictement nécessaires et lorsqu'il ne peut être pourvu d'une autre manière à la protection des majeurs ».

Cette crainte trouve son origine dans l'augmentation constante du nombre de mesures. En effet le nombre de mesures ouvertes avait atteint 500 000 en 1996¹. Surtout, les projections réalisées font craindre une explosion dans les années à venir notamment en raison du vieillissement de la population.

Cependant cette volonté d'en limiter l'accroissement se justifie également par un souci d'économies budgétaires. En effet, l'Etat participe de manière importante au financement du système de protection des majeurs. Si la tutelle en gérance est financée par le majeur protégé, l'Etat contribue au financement des mesures de tutelle et de curatelle d'Etat. Les Caisses d'allocations familiales, quant à elles, financent le dispositif de tutelle aux prestations sociales adultes. Or le Ministère de l'Economie et des Finances affiche une volonté de limiter le poids financier de la protection des majeurs pour le budget de l'Etat. Cela passe par la limitation du nombre de mesures mais aussi par une réforme des modalités de financement du dispositif.

Ainsi la mise en œuvre du principe de subsidiarité doit permettre de limiter le nombre de mesures ouvertes (2.1.1.). Mais la volonté affichée d'en limiter plus particulièrement le coût pour l'Etat passe par une refonte du système de financement (2.1.2.).

2.1.1 La limitation de l'augmentation du nombre de mesures

Cette volonté affichée par le groupe de travail interministériel trouve son fondement sur des éléments chiffrés qui traduisent cette augmentation constante depuis trente ans. Cette évolution devrait se poursuivre voir s'amplifier dans les années à venir (2.1.1.1.). Et pour lutter contre cette inflation, les propositions du rapport Favard vont vers un respect plus strict des principes de subsidiarité et de nécessité (2.1.1.2.).

¹ Source : Infostat Justice n°51, mai 1998

2.1.1.1 Une augmentation constante depuis trente ans

Le rapport Favard s'appuie sur ce point sur le constat dressé par la mission triple d'inspection. L'évaluation du nombre de mesures ne peut toutefois être dressée avec précision. En 1996, un décompte a été effectué par la Chancellerie auprès des juges des tutelles. Le nombre de mesures a alors été estimé à 500 000, ce qui porte la part des majeurs placés sous une mesure de protection à 1% de la population française majeure.

Dans un rapport en date du 17 mars 2000¹ commandé par le groupe de travail interministériel, M. Munoz Perez, chargé de recherche à l'INED (Institut national d'études démographiques), a effectué des projections sur l'évolution du nombre des mesures dans les années à venir. Il estime que la progression annuelle du nombre de mesures est d'environ 25 000 actuellement. Si le nombre d'ouverture continue de progresser comme il l'a fait au cours des dernières années, il estime que le nombre de mesures ouvertes atteindra 800 000 en 2005 et plus de 1 100 000 en 2010. Cette progression concernerait selon lui principalement les personnes âgées de 70 ans et plus. Leur nombre passerait de 160 000 en 1998 (29,7% de la population des majeurs protégés) à 285 000 en 2005 (35,4%) et à 450 000 en 2010 (40%). Cette projection est la plus alarmiste : d'autres retiennent par exemple une progression du nombre des mainlevées comparable au nombre d'ouverture des mesures ou bien une stabilisation des ouvertures et des mainlevées au niveau atteint en 1998. La progression est alors moindre et dans l'hypothèse basse, le nombre de mesures s'élèverait à 800 000 en 2010.

La mission d'inspection avait, quant à elle, constaté une augmentation du nombre d'ouvertures. Entre 1990 et 1996, le nombre de demandes d'ouverture est passé de 51 343 à 75 532, soit une augmentation de 47,1%. Le nombre de jugements rendus est lui passé de 34 597 à 49 941, soit 44,4% d'augmentation. Mais cette augmentation ne se traduit pas par une répartition équilibrée entre les différents types de mesures. Ainsi, elle s'est surtout traduite par une explosion du nombre de curatelles renforcées : en 1990, les magistrats en ont prononcé 9 305, soit 26,9% de l'ensemble des mesures ; en 1996 leur nombre est passé à 20 121, soit 40,3% de l'ensemble, alors que, dans le même temps, la part des tutelles est passée de 66,3% à 52,9%.

¹ « La population des majeurs protégés en France, projections à l'horizon 2005 et 2010 », M. Munoz Perez, repris dans « Des projections alarmantes quant aux effectifs à venir de la population française de majeurs protégés... », Tutelle Infos n°108, p.51

En ce qui concerne le mode de gestion mis en œuvre pour chaque mesure, la répartition entre mesures confiées à la famille et mesures confiées à des tiers reste stable, environ 58% pour les premières et 42% pour les secondes. Ce qui augmente principalement, c'est la part des mesures d'Etat. Le nombre de tutelles d'Etat prononcées en 1990 s'élevait à 2 719 (7,9%) ; il atteint 4 436 en 1996 (8,9%). Plus encore les curatelles d'Etat se sont multipliées puisque l'on passe de 2 567 mesures (7,4%) à 7 186 (14,4%) en 1996.

Enfin la CNAF a fourni des données permettant d'estimer le nombre de mesures susceptibles d'être financées par l'Etat ou les Caisses de Sécurité sociale (tutelles et curatelles d'Etat, tutelle aux prestations sociales adultes) ; elles se répartissent ainsi¹ :

	1994	1995	1996	1997	Variation 97/94
TPSA simples	22 329	22 551	22 916	24 232	9%
Tutelles et Curatelles d'Etat simples	55 589	63 253	72 352	84 734	52%
Doublons TPSA-TE/CE	3 469	7 963	11 177	15 419	344%
Total	81 387	93 767	106 445	124 385	53%

Il convient de rappeler qu'en cas de doublon, seule la TPSA, la plus avantageuse, est financée. Par ailleurs la progression des mesures d'Etat est importante. Mais toutes ne sont pas financées par l'Etat : l'importance de sa participation dépend des ressources de la personne protégée et, au-delà d'un certain niveau de patrimoine, l'Etat ne participe plus au financement de la mesure.

Ces éléments tendent à démontrer l'importance pour l'Etat, en particulier pour des raisons financières, de limiter l'augmentation du nombre de mesures.

¹ Rapport d'enquête de la mission d'inspection (cf. supra), source CNAF 1998.

2.1.1.2 Une limitation qui passe par le respect plus strict des principes de nécessité et de subsidiarité

Au-delà des enjeux financiers qu'implique la réforme du dispositif légal de protection des majeurs, cette volonté de limiter le nombre de mesures est justifiée par la réaffirmation des principes de nécessité et de subsidiarité. Ces deux principes peuvent apparaître fondamentaux dans un domaine où l'atteinte aux droits et libertés individuelles est par nature très importante. Cependant, ils n'ont pas été affirmés expressément dans le Code Civil. C'est une recommandation du Conseil de l'Europe¹ qui les consacre : « la mesure de protection doit être nécessaire. Tout mécanisme moins formel, comme l'assistance pouvant être apportée par des membres de la famille ou toute autre personne, doit d'abord être envisagée. » Or un des reproches adressé par le rapport Favard au dispositif de protection est d'utiliser la protection juridique pour palier « les insuffisances des dispositifs d'accompagnement social ».

Pour assurer le respect de ces principes, plusieurs propositions de réforme sont avancées afin de s'assurer du caractère indispensable de la mesure au regard de la situation de la personne. La première proposition consiste dans la mise en place d'un dispositif d'évaluation médico-social préalablement à la saisine du juge des tutelles. Cette évaluation doit permettre d'analyser la demande de la personne et de lui offrir la solution la plus appropriée parmi l'ensemble des dispositifs d'accompagnement social. Le rapport Favard propose pour réaliser cette évaluation la constitution de missions locales pour la protection des personnes. Leur efficacité reste toutefois subordonnée à la constitution d'un réseau efficace entre les différents acteurs pour que les orientations proposées soient les plus pertinentes possibles. Ce travail en réseau regrouperait notamment l'équipe médico-sociale constituée dans le cadre de l'attribution de la prestation spécifique dépendance (PSD), le service départemental d'action sociale, l'équipe de secteur psychiatrique et l'équipe technique de la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP). Par ailleurs cette évaluation offrirait au juge des éléments afin d'apprécier la situation de la personne qu'il souhaite placer sous protection.

Une autre proposition qui va vers une application plus stricte du principe de subsidiarité consiste dans la suppression de la possibilité qu'a le juge des tutelles de se saisir d'office. En effet, la saisine d'office se trouve à l'origine de la majorité des cas d'ouverture de la

¹ Recommandation R (99) 4 du 23 février 1999.

procédure Elle s'est développée afin de permettre l'ouverture d'une procédure alors même que dans l'entourage du majeur ne se trouve aucune des personnes habilitées par la loi à demander cette ouverture. Il s'agit de la personne elle-même, son conjoint, ses ascendants, ses descendants, ses frères et sœurs, le curateur et le ministère public. Or lorsque la personne se trouve dans une situation d'isolement et que les services sociaux signalent la nécessité d'un placement sous protection, la saisine d'office permet de lancer la procédure. Elle permet également au juge de s'auto-saisir même si la requête présentée est incomplète, notamment lorsqu'elle n'est pas accompagnée du certificat médical établi par un médecin spécialiste. Si la famille est sans ressource, certains juges font alors financer ce certificat par l'Etat. Le rapport Favard souhaite remettre en cause cette faculté ouverte au juge des tutelles. En complément la possibilité de demander l'ouverture d'une mesure serait ouverte de manière beaucoup plus large à tout proche de la personne.

Mais cette volonté affichée de limiter le nombre de mesures ne me paraît pas sans risques. Sans doute certaines mesures sont-elles prononcées de manières abusives, comme le pointait le rapport de la mission d'inspection en 1998 lorsqu'il dénonçait « des procédures généralement ouvertes d'office, sous la pression de signalements multiples et mal filtrés » et « des décisions prononcées à l'issue d'une instruction sommaire par un juge isolé, surchargé et sous influence ». Le fait qu'un juge seul puisse se saisir d'office dans un domaine comportant de telles implications pour la personne peut, dans l'absolu, présenter un risque pour le respect de la liberté individuelle. Pourtant, chez les acteurs de terrains, le sentiment dominant n'est pas celui d'un nombre trop élevé d'ouvertures de mesure. Bien au contraire, le sentiment exprimé généralement par les magistrats, le personnel des maisons de retraite ou les délégués à la tutelle, est que de nombreuses personnes se trouvent dans des situations qui nécessiteraient une protection qui n'est pas mise en place en raison du manque de moyens disponibles. Et lorsque la personne doit être protégée de sa propre famille, la saisine d'office permet au juge de se dispenser d'une requête présentée par cette famille.

Par ailleurs, à côté de la réaffirmation de ces principes de nécessité et de subsidiarité, le mode de financement des mesures constitue un moyen efficace pour réorganiser le dispositif de protection et va constituer l'un des points centraux de la réforme à venir.

2.1.2 La refonte du mode de financement des mesures de protection

Cet élément du dispositif est celui qui nourrit les critiques les plus nombreuses. Mais cette refonte doit se faire plus pour en limiter les effets pervers sur le choix du mode de gestion de la mesure que pour en limiter le poids pour le budget de l'Etat (2.1.2.1.). L'orientation prise est donc celle d'une unification des modes de financement (2.1.2.2.).

2.1.2.1 Les effets pervers du système actuel

En 1968 le législateur, lorsqu'il a réformé la protection des majeurs, a conçu le dispositif selon un modèle dans lequel la quasi totalité des mesures serait exercée par la famille du majeur protégé. La question d'un financement public ou parapublic ne se posait donc pas de manière pressante. Une solution alternative financée par l'Etat a bien été mise en place avec la tutelle d'Etat dans les cas où aucune famille ne pouvait prendre en charge la mesure. Dans l'esprit des auteurs de la loi, cette disposition ne devait concerner qu'un nombre limité de cas ; dans cette optique, le coût du dispositif s'avérait négligeable. Ce que n'avait pas envisagé le législateur, c'est le développement beaucoup plus important que prévu des mesures d'Etat et de la TPS ce qui va avoir une incidence directe sur le budget de l'Etat et des organismes de protection sociale.

Cependant différents acteurs de terrain, qu'ils soient gérants de tutelle, délégués à la tutelle ou magistrats, font valoir que les considérations relatives à l'évaluation du coût que représente le dispositif de protection des majeurs pour la collectivité, ne tiennent pas compte des économies qu'il permet de réaliser. L'assistance apportée aux majeurs protégés dans la gestion de leurs ressources permet d'assurer une utilisation des prestations sociales conforme à l'objet pour lequel elles ont été versées, un remboursement des dettes de la personne vis à vis des impôts ou des commerçants ou encore un paiement des frais de séjours dus à l'établissement d'hébergement dans le cas d'une personne âgée. Il convient donc de relativiser ce coût. De plus, si la réforme se traduit par une limitation trop stricte du nombre de mesures dans un souci d'économies budgétaires, des personnes en situation de difficulté sociale risquent de se voir orientées vers des dispositifs d'accompagnement social plus coûteux et d'une efficacité moindre.

Quoiqu'il en soit, le rapport de la mission d'inspection a évalué le coût de la protection des majeurs pour le budget de l'État et des organismes de protection sociale. Le montant des dépenses concernant les mesures d'État a connu une croissance très forte entre 1992 et 1997, alors même que les crédits votés à l'occasion des lois de finance ont un caractère limitatif. Les dépenses passent d'un montant de 192,1 millions de francs (MF) en 1992 à 457,3 MF en 1997, soit une augmentation annuelle moyenne en francs courants de l'ordre de 15,5%. Si nous y ajoutons le financement des TPS (estimé à 500 MF en 1997), les coûts annexes de fonctionnement (en particulier les frais de justice) (44 MF) et les frais de personnel (145 MF), l'ensemble des moyens que consacre l'État au financement des mesures de protection représente 1 147 MF.

Comme le note Henry Noguès¹, cette évaluation s'en tient aux « coûts directs monétaires » induits par la mesure de protection. Il convient selon lui de prendre en compte « les coûts directs non monétaires (en temps supporté par les personnes bénévoles en charge d'une tutelle par exemple) et les coûts indirects (les coûts supportés par le greffe du tribunal par exemple) ». Les coûts indirects peuvent se révéler importants et avoir une influence sur le choix de la mesure. Par exemple, alors que les conditions de fait peuvent être réunies, le juge va parfois éviter de prononcer l'ouverture d'une tutelle complète, la gestion d'une telle mesure se révélant très lourde pour le juge, notamment en terme de temps, en raison des contraintes liées à la mise en place d'un conseil de famille.

Les effets pervers du système sont liés aux disparités entre les financements des différents modes de prise en charge. Par voie de conséquence, le financement est devenu un critère de choix pour le juge lorsque la mesure n'est pas prise en charge par un membre de la famille de la personne protégée car les différences sont très importantes :

- La tutelle et la curatelle d'État : les modalités de financement sont identiques et résultent des articles 12 à 12-3 du décret du 06 novembre 1974 et de l'arrêté ministériel du 15 janvier 1990. La part financée par l'État est plafonnée entre 682,70 et 720 francs suivant l'organisme qui prend en charge la mesure, ce plafond étant abaissé entre 273,10 et 288 F lorsque la personne est hébergée en établissement social ou de santé. Selon le rapport Favard, le financement moyen s'élève à 560 F. Le montant de celui-ci varie en fonction du service rendu par l'organisme et des ressources du majeur protégé. Le reste de la mesure est

¹ Henry Noguès, « De l'intendance oubliée à un financement cohérent des tutelles », in M. Sassier, T. Fossier, H. Noguès, G. Brovelli et coll., L'avenir des tutelles, Paris, Dunod, 2000, p. 167 à 194.

financé par des prélèvements sur les revenus de la personne protégée ; ces prélèvements sont progressifs en fonction du niveau de ressources et plafonnés à 1061,26 F sauf autorisation du juge justifiée par l'importance du patrimoine à gérer. Leur échelonnement résulte de l'arrêté en date du 27 juillet 1999 : 3% sur la part des revenus mensuels inférieure au minimum vieillesse (3 575 F), 7% sur la tranche comprise entre le minimum vieillesse et le SMIC brut (6 881 F), 14% jusqu'au SMIC brut majoré de 75% (12 042 F). Le montant du prélèvement sur les ressources du majeur protégé vient, s'il y a lieu, en déduction de la rémunération allouée par l'État. Celui-ci n'a en fait plus à financer la mesure lorsque les ressources du majeur atteignent 9600 F par mois.

Les crédits destinés à financer les mesures d'État sont limitatifs. L'État ne va financer qu'un nombre limité de mesures chaque année. Une convention conclue avec chaque association tutélaire au niveau du département permet de répartir le financement entre elles. Par ailleurs, la Cour de cassation, dans un arrêt en date du 5 mars 1991¹, a estimé qu'une association tutélaire n'avait pas l'obligation de prendre en charge une mesure d'État si celle-ci n'était plus financée. Le juge devra soit trouver une autre association tutélaire susceptible de prendre en charge la mesure ou, par exemple, ouvrir une mesure de tutelle en gérance.

- La tutelle aux prestations sociales : la charge en incombe à l'organisme débiteur de l'allocation ou de l'avantage vieillesse versée à la personne placée sous TPS. La TPS est gratuite pour celle-ci. En cas de cumul entre le financement de la TPS et le financement à la charge de l'État dans le cadre de la tutelle ou de la curatelle d'État, seule la TPS sera rémunérée². En revanche le cumul sera possible avec les prélèvements effectués sur les revenus du majeur protégé dans le cadre d'une tutelle ou d'une curatelle d'État et dans le cadre d'une tutelle en gérance.
- La tutelle en gérance : les prélèvements effectués par les gérants de tutelle sont désignés par le terme d'émoluments. Le principe en est fixé par l'article 3 du décret du 15 février 1969³ et leur montant par arrêté ministériel⁴. Leur montant est fixé à 3% sur le montant des revenus annuels inférieurs à 15 000 F, 2% entre 15

¹ Civ 1^{ère}, 05 mars 1991, Bull I n°82, p54 ; D. 1991, p.393

² Circulaire du ministre des affaires sociales n°19 du 12 juin 1984

³ Décret n°69-195 du 15 février 1969.

⁴ Actuellement, l'arrêté qui s'applique date du 14 février 1983.

000 et 45 000 F, 1% pour la tranche des revenus supérieure à 45 000 F. Pour des actes qui dépassent le strict cadre de la gestion des revenus du majeur protégé, le montant du prélèvement est fixé par le juge dans la limite de 1% du produit de la vente et de 70% du tarif pratiqué par les syndicats sur les opérations de réparation ou d'entretien d'un patrimoine immobilier. Ces prélèvements sont extrêmement faibles : pour un revenu annuel de 45 000 F, les émoluments s'élèveront à 1050 F ; et comme le note le rapport Favard, pour atteindre 500 F par mois, il faut un revenu mensuel de plus de 41 000 F. Lorsque la tutelle est exercée par le gérant de tutelle préposé de l'établissement qui soigne ou héberge le majeur protégé, les émoluments sont versés à l'établissement qui peut en reverser une partie à l'agent dans certaines limites.

Les conséquences de ce mode de financement sont claires. Les mesures d'État sont ouvertes en priorité. Mais en raison de leur nombre limité, de nombreuses tutelles en gérance sont prononcées, doublées dans certains cas d'une TPS afin d'assurer un financement à l'association tutélaire qui prend en charge la mesure : il faut justifier le recours à une TPS par la nécessité d'assurer le bon emploi des prestations par un projet éducatif. Par conséquent, alors qu'elles ne devaient s'appliquer qu'à des mesures pour lesquelles le patrimoine à gérer était de faible importance, en raison de la stricte limitation des pouvoirs du gérant de tutelle, des mesures de tutelle en gérance ont été ouvertes dans des cas où la personne protégée disposait de biens. Le gérant de tutelle doit donc demander fréquemment au juge l'autorisation d'agir en matière patrimoniale.

Un autre inconvénient du système de financement actuel est qu'il ne tient pas suffisamment compte de l'importance du travail effectivement réalisé par la personne qui prend en charge la mesure. Le juge peut moduler le financement dans deux cas uniquement : lorsque, dans le cadre des mesures d'État, il peut relever le montant du plafond concernant les sommes pouvant être prélevées sur les revenus du majeur si l'importance des biens le justifie ; lorsque, dans la limite d'un certain plafond il fixe le montant des émoluments qui seront perçus par le gérant de tutelle pour les actes autres que ceux relevant de la simple gestion des ressources. Pour le reste, il n'est absolument pas tenu compte de la charge réelle que représente la mesure. Enfin, les disparités entre les départements peuvent être importantes en matière de TPS.

2.1.2.2 L'unification nécessaire des modes de financement

La refonte du mode de financement proposée par le rapport Favard repose principalement sur l'unification des différentes modalités de financement. Constatant les écarts rencontrés dans le financement des différents types de prise en charge des majeurs protégés tel qu'il est organisé aujourd'hui, le groupe de travail interministériel souhaite mettre un terme à ces disparités. Cela passe par plusieurs propositions de réforme.

Le rapport reprend la proposition faite par les trois inspections de calquer les règles permettant de calculer le montant des émoluments du gérant de tutelle sur celles applicables aux prélèvements effectués sur les revenus du majeur protégé en matière de tutelle d'Etat. Dans le même temps, ce prélèvement ne pourrait plus avoir pour effet de faire descendre le montant de ses ressources en-dessous de l'allocation minimale prévue, telle que le minimum vieillesse pour une personne âgée. Cette proposition permettrait d'offrir au gérant de tutelle un financement plus réaliste qu'il ne l'est à l'heure actuelle. Autre avantage : elle n'entraîne pas de dépenses supplémentaires pour l'Etat.

Ce mode de prélèvement serait étendu également à l'équivalent de la TPS. En effet le groupe de travail souhaite remplacer la TPS par « une mesure de gestion budgétaire et sociale » qui s'intégrerait au dispositif contenu dans le Code Civil et se limiterait à la gestion des prestations sociales. Son financement se calquerait sur celui applicable aux tutelles et curatelles d'Etat, les prélèvements effectués sur les ressources du majeur venant « en déduction de la rémunération des mesures à la charge de l'organisme débiteur de la prestation sociale considérée. »

Mais l'impact de ce changement pour la personne protégée est loin d'être négligeable, en particulier si la gérance de tutelle s'applique à l'avenir davantage à des patrimoines importants comme le préconise le rapport des trois inspections. Ainsi, pour un revenu annuel de 250 000 francs, le montant des émoluments passerait de 3 100 francs à 11 544 francs soit une augmentation de 272%. Selon Henri Noguès, certains membres de la famille pourraient prendre en charge la gestion de la mesure, en prenant le risque de se trouver en conflit d'intérêt en raison de leur statut de futurs héritiers.

Le rapport aborde également la question de la refonte du financement accordé aux associations tutélaires. Il préconise de sortir de la logique du financement à la mesure. Celle-

ci présente en effet l'inconvénient de favoriser chaque année une augmentation du coût de la protection : le fonctionnement de l'association entraîne un certain nombre de frais fixes, tels les frais de personnel, qui ne varient pas mécaniquement en fonction du nombre de mesures confiées à l'association : ces frais fixes, qui augmentent lorsque est franchi un certain seuil dans le nombre de mesures, subsistent même si le nombre de mesures financées diminue. De plus les coûts varient énormément d'une mesure à l'autre sans que cela soit dû au type de mesure choisi ce qui signifie que le financement par mesure ne correspond pas à la réalité du coût de la mesure.

Un financement des associations par dotation globale permettrait de faire disparaître ce mécanisme. Le montant de cette dotation serait déterminé en fonction d'une évaluation de l'activité de l'association et réévalué chaque année. Elle pourrait alors devenir un outil d'amélioration de la qualité de la prise en charge des mesures par les associations tutélares.

Cette modification des règles de financement apparaît comme un élément primordial de la réforme du dispositif de protection des majeurs. Si elle aboutit sous cette forme, elle devrait permettre d'opérer le rééquilibrage nécessaire entre les différentes catégories de mesures, le choix n'étant plus dicté par des considérations financières mais par les nécessités résultant de la situation du majeur protégé. Cependant certains regrettent qu'elle ne se soit pas accompagnée d'un effort financier de la part de l'Etat alors que l'effort financier consacré à la protection des majeurs ne paraît pas important au regard des enjeux qu'elle représente pour la personne en terme de lutte contre l'exclusion sociale et économique. Comme le rappelle Henri Noguès¹, « la nécessité urgente d'un rationnement drastique n'est donc pas avérée, prendre le risque de dissuader les signalements par des incitations économiques constituerait même une formidable régression en regard des objectifs ambitieux mais correspondant au projet d'une société telle que le législateur l'avait imaginé en 1968. »

¹ Op. cit.

2.2 VERS UNE MEILLEURE PROTECTION DES INTERETS DE LA PERSONNE

Le dispositif de protection des majeurs s'est trouvé profondément remis en question suite à la découverte de certaines pratiques plus ou moins douteuses. Elles ont fait ressortir la nécessité d'une plus grande rigueur dans la gestion des mesures : il faut veiller à ce que l'ouverture d'une mesure se traduise par une réelle protection de la personne en luttant contre toute utilisation abusive des pouvoirs donnés par le régime de protection sur la personne et son patrimoine. Le rapport Favard répond à cette exigence par des propositions de deux ordres : il propose de renforcer les contrôles à divers étapes de la procédure (2.2.1.) et d'accroître la professionnalisation des intervenants (2.2.2).

2.2.1 Le renforcement des dispositifs de contrôle

D'après le rapport Favard, ce renforcement des contrôles devrait s'exercer à deux étapes clés de la procédure : au moment de l'ouverture de la mesure et chaque année à l'occasion du contrôle des comptes du gestionnaire de la mesure.

2.2.1.1 L'avocat, garant de la prise en compte de la volonté de la personne

Dans une optique de respect des libertés individuelles, qui par ailleurs peut favoriser la limitation du nombre de mesures ouvertes, l'obligation de consulter la personne avant tout prononcé d'une mesure doit être renforcée selon le groupe de travail interministériel. A l'heure actuelle, le Nouveau Code de Procédure Civile (NCPC) prévoit que le juge ne peut déroger à cette obligation que si le certificat du médecin spécialiste atteste que l'entretien avec le juge risque de porter préjudice à la personne. « L'inutilité de l'audition en raison de l'incapacité du majeur à comprendre ou à communiquer ne peut justifier une telle décision. »¹. Dans ce cas, le juge doit veiller à ce que la personne soit informée de la procédure par un tiers.

¹ Pierre Calloch, Tutelles et curatelles, TSA, 1997, p. 66.

La triple mission d'inspection, dans son rapport de juillet 1998, a constaté que, sur un échantillon de 200 dossiers, un tiers des mesures avaient été prononcées sans que le majeur ait été auditionné. Elle fait cependant état de pratiques très diverses d'un juge à l'autre. Certains magistrats passent parfois outre l'avis défavorable émis par le médecin spécialiste. Certains « ne voient guère l'intérêt d'auditionner les malades atteints d'altérations graves alors que d'autres considèrent que, même dans ce cas, le contact direct avec la personne enrichit le processus de décision. » Le rapport Favard rappelle donc l'obligation de consulter et d'informer la personne.

Pour donner tout son poids à cette consultation et garantir au mieux le respect des droits de la personne, cette dernière doit être assistée face au juge. C'est déjà le rôle du médecin traitant qui intervient pour donner son avis à diverses étapes de la procédure en particulier sur le danger que représenterait l'audition par le juge. Il a la possibilité d'aviser le juge de la nécessité d'ouvrir une mesure et celle d'exercer un recours contre le jugement qui prononce la mesure.

A côté du médecin traitant, le rapport Favard souhaite que la présence d'un avocat soit plus fréquente. Si cette possibilité existe déjà, le juge pouvant même nommer un avocat commis d'office, son utilisation est rarissime. Le groupe de travail interministériel préconise donc qu'une information sur le droit de se faire assister soit donné au majeur à l'occasion de son audition par le juge. Par la suite le dossier pourrait être communiqué au conseil choisi à tout moment de la procédure.

2.2.1.2 Un contrôle des comptes plus efficace

Une grande part de la gestion d'une mesure de protection concerne les ressources et le patrimoine du majeur protégé. Celui qui a en charge la mesure peut être soumis à la tentation de détourner une partie des fonds qu'il est amené à gérer. Cette tentation est d'autant plus forte que le contrôle exercé sur les comptes des majeurs protégés est inefficace.

Le contrôle des comptes est un contrôle sur pièce effectué annuellement à partir du compte de gestion établi par la personne en charge de la mesure. Les informations fournies sont trop générales : elles ne permettent pas de connaître l'utilisation exacte qui a été faite des

ressources de la personne protégée. Par ailleurs les « indécidables » (comme les qualifie le rapport d'inspection) peuvent porter sur des petites sommes réparties sur un nombre important de mesures : dans ce cas elles sont très difficiles à détecter. Surtout les moyens consacrés à ce contrôle sont largement insuffisants au regard de l'importance de la tâche. Il est effectué par le greffier en chef du tribunal qui, devant le nombre de dossiers à contrôler, ne peut que se limiter à un contrôle purement formel. Cette situation conduit la mission d'inspection à parler de « défaut de contrôle généralisé ».

Il est anormal de confier la gestion des ressources de personnes vulnérables dans une situation présentant de tels risques. Même si l'ensemble des intervenants est conscient du problème, cela reste une grave lacune du dispositif. A défaut des moyens humains et financiers qui sont indispensables à la mise en place d'un contrôle efficace, le rapport Favard préconise de favoriser les contrôles internes en séparant clairement les fonctions d'ordonnateur et de comptable et en ayant recours aux services d'un commissaire aux comptes. Il propose que soit une participation d'agents du Trésor public et de la Caisse des dépôts et consignations au contrôle des comptes de gestion. A côté de ces propositions, la professionnalisation accrue des acteurs du système de protection que le rapport propose sera sans doute plus efficace puisqu'elle garantira une meilleure connaissance de ses obligations de la part du gestionnaire de la mesure.

2.2.2 La professionnalisation des acteurs du système de protection

La gestion d'une mesure de protection peut être confiée à toute sorte d'intervenants. Elle peut être prise en charge par un membre de la famille du majeur protégé, par un gérant de tutelle personne privée figurant sur une liste établie par le Procureur de la République, par un délégué à la tutelle collaborateur d'une association tutélaire, par un gérant de tutelle préposé d'un établissement hospitalier.

Les compétences mobilisées par la gestion d'une mesure de protection sont nombreuses. Le rapport de la mission d'inspection les classent en trois domaines :

- Expertise psychologique et psychiatrique : la personne en charge de la mesure doit pouvoir analyser le profil psychologique de la personne. Travaillant en contact avec des personnes dont l'incapacité peut trouver son origine dans une pathologie d'ordre psychiatrique, elle doit être capable d'adapter son

comportement à cette pathologie. Sur un plan plus général, elle doit trouver le positionnement adéquat face à la personne protégée pour atténuer le caractère traumatisant que peut avoir pour elle la mise sous tutelle par exemple.

- Connaissances juridiques : il lui faut connaître notamment les règles s'appliquant à la protection des majeurs
- Maîtrise de la gestion du patrimoine : elle doit pratiquer une gestion sans risque pour le patrimoine du majeur protégé.

La mission d'inspection avait relevé les différents profils rencontrés chez les délégués à la tutelle à partir d'une enquête DAS-INSERM (Direction de l'action sociale – Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale) effectuée en 1997 : 80% disposent d'un diplôme professionnel du secteur social (éducateur spécialisé, conseiller en économie sociale et familiale, assistant de service social). 7% ont une formation juridique, 16% une formation dans un autre domaine. Ils ne disposent donc a priori pas de toutes les connaissances nécessaires à l'exercice de la fonction. On peut supposer que cette situation se retrouve au sein des services de gérance de tutelle des hôpitaux puisque ces fonctions sont le plus souvent confiées à un chef de bureau ou à un adjoint des cadres ayant en général un profil de juriste plutôt que de travailleur social. Quant aux gérants de tutelle personnes privées, il ne peut pas être dégagé de profil type, les disparités entre eux étant trop grandes.

Il résulte de cette situation qu'une formation complémentaire doit être proposée à ses différents intervenants. La personne protégée doit pouvoir attendre de la personne qui prendra en charge la gestion de sa mesure qu'elle dispose d'un niveau de compétence minimum dans chacun des domaines requis. Or, à l'heure actuelle, un seul diplôme est exigé et uniquement dans le cadre de la TPS.

L'arrêté du 30 juillet 1976 relatif à la compétence des délégués à la tutelle aux prestations sociales a mis en place un Certificat National de Compétence (CNC) nécessaire à une homologation en tant que délégué TPS et ouvert après 3 années d'expérience professionnelle en tant que travailleur social (assistant social, éducateur, conseiller en économie sociale et familiale). Pour l'obtenir il est nécessaire de suivre une formation de 150 heures réparties sur 9 mois consacrée notamment à la gestion des ressources familiales et aux règles régissant à la fonction de délégué à la TPS. Mais le CNC fait l'objet de critiques car il n'apporterait pas vraiment de compétences nouvelles. Il existe également une formation à la tutelle aux majeurs protégés d'une durée de 300 heures, qui n'est pas réservée aux délégués à la tutelle mais qui ne donne droit qu'à une simple attestation et qui n'est pas accompagnée d'un financement de l'Etat.

Parallèlement à la transformation de la TPS en une mesure de gestion budgétaire et sociale intégrée au Code Civil, le rapport Favard propose de mettre en place un certificat national de compétence obligatoire pour l'exercice d'une mesure de protection, à l'exception bien sûr des cas où la famille prend en charge la mesure de protection. Il validerait une formation qui pourrait prendre en compte les acquis professionnels afin de permettre un recrutement plus large que par le passé. Cette exigence de formation devrait déboucher sur une plus grande professionnalisation du dispositif de prise en charge des mesures de protection des majeurs. Cela garantirait à chaque personne protégée de voir sa mesure confiée à un intervenant disposant d'un minimum de compétences dans chacun des domaines où il est amené à intervenir.

Le rapport Favard prend acte de la Recommandation du Conseil de l'Europe du 23 février 1999 lorsqu'il met en avant la protection des intérêts de la personne par rapport à la protection patrimoniale et la prise en compte de sa volonté. Cependant, ce qui ressort de l'ensemble de ces propositions, c'est avant tout la volonté de juguler la progression constante du nombre de mesures au cours des dernières années pour en limiter le poids financier pour l'Etat. Si cet objectif reste louable, la réforme risque de se faire au détriment des personnes en situation de détresse sociale qui se verront fermer l'accès au dispositif. Ces différents axes de réforme doivent toutefois être pris en compte dans le cadre d'une réorganisation de la gestion des mesures de protection au sein d'un EHPAD.

3 - LES SOLUTIONS APPLICABLES AU SEIN DES MAISONS DE RETRAITE DE PONT-L'ABBE ET DE PLONEOUR-LANVERN

Si le directeur doit opérer une réorganisation complète du système de gestion des mesures de protection, elle doit se faire en tenant compte des principaux axes qui se dégagent du rapport Favard. En effet, si la réforme de la loi de 1968 est lancée dans les mois ou dans les années à venir, il est probable qu'elle reprendra les propositions les plus importantes du groupe de travail interministériel car celles-ci vont dans le sens des préoccupations qui sont à l'origine de la constitution de la triple mission d'inspection et du groupe de travail interministériel : il s'agit en particulier de l'idée selon laquelle le dispositif de protection des majeurs en France a pris des proportions trop importantes, en contradiction avec les intérêts des personnes protégées, ce qui se traduit par un coût trop élevé pour l'Etat. C'est ce que rappelle la triple mission d'inspection en introduction de son rapport d'enquête.

Je crois qu'il est important d'évoquer tout d'abord la forme que devrait prendre à mon sens cette réforme si les considérations budgétaires n'entraient pas aussi fortement en ligne de compte. En effet, le Québec nous offre l'exemple d'un système dans lequel la protection des majeurs s'est organisée en un véritable service public. Cette solution pourrait servir de modèle à une future réforme (3.1.) ; toutefois cela supposerait l'émergence d'une volonté politique forte de voir se mettre en place un dispositif complet et cohérent de protection des majeurs. Cette hypothèse semblant peu probable dans les années à venir, il conviendra donc d'étudier les différentes options qui s'offrent à un directeur d'EHPAD quant au suivi des mesures de protection au regard de la réglementation actuelle et d'envisager les conséquences probables de la réforme telle qu'elle se profile sur ces différentes options (3.2.).

3.1 LES AVANTAGES DE LA CONSTITUTION D'UN VERITABLE SERVICE PUBLIC DEDIE A LA PROTECTION DES MAJEURS

Cette solution s'inspire du dispositif mis en place au Québec autour de l'institution du curateur public. Elle présente de nombreux avantages au regard de certaines des insuffisances du système français de protection des majeurs tel qu'il est organisé aujourd'hui. Les deux dispositifs présentent de nombreuses différences. Elles concernent la gradation des différents régimes de protection. Mais la plus grande originalité tient aux modalités de gestion des mesures.

Le dispositif québécois est issu d'une loi d'avril 1990. Il est fondé sur trois régimes de protection différents qui se traduisent par une protection plus ou moins forte en fonction de l'état de la personne, comme c'est le cas en France. Sont distingués le régime du conseiller au majeur, celui de la curatelle et celui de la tutelle. Le régime de la curatelle correspond approximativement à celui de la tutelle en France : il s'applique aux cas d'altérations particulièrement graves des facultés intellectuelles causées par exemple par la maladie d'Alzheimer. La tutelle s'applique aux incapacités temporaires ou partielles. Le conseiller au majeur va quant à lui permettre d'assister la personne pour un type particulier d'actes auquel elle ne pourrait faire face seule.

La loi québécoise a ouvert une possibilité inédite en France : celle d'organiser à l'avance sa propre incapacité future. Par le système dit du mandat, le majeur peut désigner un mandataire qui sera chargé de veiller à la protection et à la gestion de ses intérêts patrimoniaux ainsi qu'à la protection de sa personne et de ses droits s'il vient un jour à être privé de ses facultés. Le mandant est libre de préciser sa volonté concernant certaines questions telles que l'organisation de ses obsèques ou la façon dont devront être gérés certains de ses biens. Le mandat prend la forme d'un écrit notarié ou effectué devant témoin. L'inaptitude qui conditionne la mise en œuvre du mandat devra être constatée par un tribunal qui s'appuiera sur une expertise médico-psychologique pour prendre sa décision.

Le rapport Favard évoque d'ailleurs l'instauration en France d'un mandat sur incapacité future, solution à laquelle il est favorable : « sauf à constater que cela est devenu contraire aux intérêts du majeur, il devrait par ailleurs suffire de prendre acte d'un mandat sur

incapacité future confié par celui-ci à une personne de confiance pour le cas où il perdrait ses capacités. Ce qui exigerait la modification de l'article 2003 du code civil prévoyant que le mandat prend fin par la mort naturelle ou civile et la tutelle. »

Le dispositif québécois prévoit également, si possible l'information du majeur et sa participation à toute décision le concernant. Par ailleurs un système de révision est prévu tout les 3 ans pour les tutelles et le régime de conseiller au majeur, tout les cinq ans pour les curatelles.

La grande innovation du dispositif québécois concerne le dispositif de gestion des mesures. Celui-ci repose sur une institution qui exerce ses fonctions sur toute la province du Québec, le curateur public. Il a été institué par une loi de 1945. Indépendant et autonome, il est nommé par le gouvernement pour une durée de cinq ans. Il a en charge la gestion de l'ensemble des mesures de protection qui ne sont pas confiées à l'entourage de la personne protégée. Lorsque c'est le cas, le curateur public fournit aide et assistance au particulier qui a la charge de la mesure. Il peut aussi faire procéder à des enquêtes et demander le remplacement du gestionnaire privé auprès du tribunal.

Le curateur a une mission générale de surveillance de l'ensemble du dispositif de protection des personnes dites inaptes, qu'elles soient majeures ou mineures. Ce qui constitue un véritable service public de la protection juridique des majeurs est financé par des prélèvements effectués sur les ressources des majeurs atteignant un certain montant. Les services du curateur public regroupaient en 1993 environ 350 personnes et géraient directement les mesures destinées à protéger 14 000 majeurs.

Un tel système peut présenter bien des avantages s'il est organisé de manière efficace. Il offre la possibilité de regrouper les moyens déployés en faveur de la protection des majeurs. Celle-ci nécessite des compétences de plus en plus pointues. Or cette organisation permet au responsable du suivi de la personne de s'appuyer sur des techniciens compétents pour un problème particulier. La création d'un véritable service public offre également une plus grande cohérence entre les pratiques rencontrées d'un département à l'autre mais aussi, dans un même département, d'un organisme gestionnaire à l'autre. Par ailleurs une telle organisation ne ferait pas obstacle à une prise en charge personnalisée de la mesure. Elle n'interdit pas la proximité entre la personne protégée et celui qui sera responsable de l'application de la mesure.

Ce type d'organisation ne pourrait sans doute pas, en France, être financé totalement par des prélèvements sur les ressources des majeurs protégés comme c'est le cas au Québec. La tradition française nous orienterait plutôt sur un financement au moins en partie public, comme c'est le cas aujourd'hui. Cela supposerait sans doute un effort budgétaire de la part de l'Etat alors que celui-ci montre de fortes réticences à financer le dispositif actuel. Mais les situations dans lesquelles les mesures de protection se révèlent nécessaires sont très souvent des situations d'exclusion sociale. La mission de l'Etat est de lutter contre ce danger d'exclusion en garantissant à chacun de pouvoir bénéficier en cas de besoin d'un mode de prise en charge de la mesure de protection qui soit efficace et qui garantisse le respect de ses droits, de sa volonté et la bonne gestion de ses ressources.

Il apparaît pourtant nettement que la réforme se fera à un coût minimal pour l'Etat. Il convient d'en tenir compte dans une réorganisation des modes de prise en charge des mesures de protection au sein d'une maison de retraite.

3.2 LES DIFFERENTES SOLUTIONS OFFERTES POUR UNE AMELIORATION DE LA QUALITE DE LA PRISE EN CHARGE DES MESURES DE PROTECTION AU SEIN DES ETABLISSEMENTS

La réorganisation de la gestion des tutelles au sein de l'établissement est un aspect de l'amélioration de la qualité de la prise en charge des résidents. Elle doit permettre une meilleure prise en compte des intérêts personnels du majeur tout en offrant une gestion efficace de ses ressources. Cependant, cela ne se pourra se faire qu'avec l'accord du juge des tutelles. Il est le prescripteur en la matière puisqu'il choisit le mode de gestion utilisé pour chaque mesure. Mais son choix est conditionné puisqu'il ne dispose bien souvent que d'un nombre très limité de possibilités notamment lorsque aucune association ne peut plus prendre en charge de mesures supplémentaires faute de personnel disponible. L'établissement peut cependant influencer sur ce choix en présentant une politique volontariste en la matière.

Dans un premier temps il convient de déterminer les exigences pratiques qu'implique la gestion de la mesure dans l'établissement afin d'élaborer une définition de fonctions (3.2.1.). Puis chacune des possibilités qui sont offertes au directeur de l'établissement sera évaluée (3.2.2.).

3.2.1 Définition des besoins

Dans l'établissement, la mission de la personne chargée de la gestion des mesures va prendre plusieurs aspects.

- Assurer la perception des revenus (pension de retraite)
- Effectuer le paiement des frais divers, en particulier des frais d'hébergement et du reversement du supplément de revenu à l'Aide sociale si nécessaire
- Etablir l'inventaire des biens
- Assurer la sauvegarde du patrimoine en effectuant les actes de conservation nécessaires
- Assurer une gestion du patrimoine « en bon père de famille »
- Assister la personne en cas de procès

Tout une partie de la mission traditionnelle du gestionnaire des mesure ne sera pas uniquement à sa charge, dans le cadre d'un établissement pour personnes âgées. Les soignants vont prendre une part active dans ce qui relève de la protection des intérêts personnels. Cette protection comprend plusieurs aspects :

- S'assurer de la satisfaction des besoins de la personne
- Elaborer un projet de vie et d'un projet de soins individuels
- Veiller à ce que la personne puisse s'intégrer à la vie de l'établissement et participer aux animations proposées si elle le souhaite
- Préserver au maximum l'autonomie de la personne en favorisant l'assistance plutôt que la représentation pure et simple de la personne dans la vie quotidienne
- Veiller au respect des droits de la personne

Les équipes soignantes sont très impliquées dans ce domaine. Grâce au contact quotidien qu'elles ont avec les résidents, elles assurent pour chacun d'entre eux, qu'ils soient placés sous protection ou non, un suivi individuel. Mais le tuteur doit absolument jouer son rôle dans ce domaine en collaboration avec les soignants. S'occupant en général de personnes seules ou dont la famille est trop éloignée, il va apporter un point de vue différent ainsi qu'un lien avec l'extérieur.

La personne qui prend en charge la mesure doit donc posséder une bonne connaissance des questions juridiques et de la gestion du patrimoine. Par ailleurs l'aspect relationnel est très important : elle doit être capable de nouer une relation de confiance avec les majeurs protégés. De même elle doit assurer la coordination entre les différents acteurs intervenants auprès de la personne. Elle se trouve en contact avec le personnel soignant, le directeur et le juge. Elle pourra également être amenée à fournir une assistance au membre de la famille d'un résident qui exerce les fonctions de d'administrateur légal, de tuteur ou de curateur envers lui.

3.2.2 Les différentes options qui s'offrent au directeur

Plusieurs options sont ouvertes au directeur des maisons de retraites de Plonéour-Lanvern et de Pont-L'Abbé, présentant chacune des avantages et des inconvénients différents. Il peut tout d'abord travailler sur la base de l'organisation existante, c'est-à-dire le recours aux délégués à la tutelle. Il peut également nommer un gérant de tutelle au sein des établissements. Enfin il peut confier la gérance de tutelle au service de gérance de tutelle du CHEG.

3.2.2.1 L'aménagement du système existant

La première possibilité qui s'ouvre est de continuer à confier les mesures de protection aux services des associations tutélaires. Cette option présente l'avantage d'être déjà avalisée par le juge des tutelles. Cependant, un nouveau magistrat occupe ce poste au Tribunal de Grande Instance (TGI) de Quimper depuis le début de l'année 2001. Les pratiques et préférences peuvent ne pas être les mêmes d'un magistrat à l'autre. Et un certain délai est nécessaire au nouveau magistrat pour prendre la mesure de sa nouvelle fonction et déterminer l'orientation qu'il souhaite prendre.

Si l'intervention des délégués à la tutelle est maintenue, je pense qu'il est nécessaire de l'orienter afin d'obtenir une prise en charge plus efficace. Les délégués à la tutelle pêchent par leur intervention trop lointaine. A mon sens, pour lutter contre cet inconvénient, il paraît indispensable de contractualiser les relations entre l'association tutélaire et la maison de

retraite. Cela se traduit par la signature d'une convention entre chaque établissement et chaque association tutélaire. Cette convention doit affirmer l'objectif d'amélioration continue de la qualité de la prise en charge des personnes placées sous protection juridique, orientée vers la recherche d'une plus grande personnalisation du dispositif.

Cette convention va permettre d'organiser l'intervention du délégué à la tutelle. Elle prévoit le nombre de visites minimum du délégué auprès de la personne protégée. Elle opère une répartition des fonctions respectives du délégué à la tutelle et du personnel de l'établissement. Elle prévoit les différentes procédures à mettre en œuvre par exemple pour les achats quotidiens, cela afin de déterminer ce qui peut être mis à la charge des agents. Elle fixe l'étendue de la mission du délégué à la tutelle, notamment en ce qui concerne l'organisation des obsèques dont refusent de s'occuper certains délégués. Elle prévoit également les modalités de participation de la famille au suivi de la mesure si celle-ci est présente mais ne s'est pas vu confier la gestion de la protection.

Ce document ne peut avoir de réalité pratique que s'il est avalisé par le juge. Il doit aussi être approuvé par les équipes soignantes et le personnel administratif des établissements. Enfin son application doit être évaluée chaque année.

Cette option présente l'avantage de maintenir la charge directe du dispositif de protection en dehors de l'établissement. Elle se fait à coût zéro pour l'établissement. Elle permet de faire intervenir un délégué à la tutelle qui apporte un regard totalement extérieur à l'établissement. Enfin d'un point de vue technique, les associations peuvent s'appuyer sur un réseau de personnes compétentes. Mais je doute de sa réelle efficacité dans les faits sur la prise en charge des personnes protégées tant que le mode de fonctionnement général de l'association n'est pas modifié : le directeur n'a que des moyens limités pour contraindre une association tutélaire à faire évoluer ses pratiques au sein de l'établissement.

3.2.2.2 La nomination d'un gérant de tutelle préposé de l'établissement

L'autre option consiste à intégrer le suivi des mesures de protection dans le fonctionnement interne des établissements. Il s'agit de nommer un gérant de tutelle.

Actuellement, aucun agent ne remplit cette fonction. Le rôle en incombe donc au directeur de l'établissement qui est d'ailleurs effectivement responsable de la gestion d'une mesure de tutelle. En raison des connaissances techniques nécessaires, j'envisage uniquement la possibilité de nommer à cette fonction un membre du personnel administratif de l'établissement. Elle exige l'acquisition de compétences dans le domaine juridique et dans la gestion des patrimoines, ce qui ne correspond pas au profil d'un membre du personnel soignant. De plus le personnel administratif n'est pas en contact aussi étroit avec les résidents que le personnel soignant ce qui permet de préserver un certain recul dans la gestion des intérêts personnels.

Le personnel administratif des maisons de retraite se trouve en nombre limité. Le choix ne peut se faire qu'entre un agent administratif, un adjoint administratif pour la maison de retraite de Plonéour-Lanvern et un adjoint des cadres. Il convient de signaler que les agents administratifs et l'adjoint administratif sont également régisseurs. Ils ont en charge la gestion de l'argent liquide déposé par les résidents auprès du service administratif de la maison de retraite. Or dans le respect le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, le gérant de tutelle ne peut en même temps gérer les ressources de la personne en tant qu'ordonnateur et manier l'argent que celle-ci peut être amenée à déposer dans le coffre de la maison de retraite. La seule possibilité est donc de nommer les adjoints des cadres. Cette nomination devra se faire par une délibération du Conseil d'administration. Elle va éventuellement nécessiter d'inscrire au plan de formation de l'établissement un module de formation aux règles régissant la protection des majeurs et aux techniques de gestion du patrimoine.

La nomination d'un gérant de tutelle offre l'avantage de la proximité vis à vis des majeurs protégés. Elle permet une collaboration au quotidien avec les équipes soignantes et une rapidité de réaction lorsque le majeur a besoin de quelque chose. Par ailleurs, le financement reviendrait à l'établissement. Au jour d'aujourd'hui, il ne correspond absolument pas à la charge que représente la gérance de tutelle. Mais la réforme qui se profile annonce un financement plus équitable des différentes mesures. Elle serait particulièrement favorable à la tutelle en gérance¹. Même s'il est prévu un système d'abattement dans le cas d'une personne hébergée en établissement, cet apport financier permettra de développer les moyens logistiques dont pourra disposer le gérant de tutelle.

¹ Selon le rapport d'enquête de la mission d'inspection, pour un revenu annuel de 120 000 F, le montant des émoluments passerait de 1 800 F à 8 942 F. Même si un abattement de 60% est pratiqué lorsque la personne est hébergée en établissement, l'augmentation n'est pas négligeable.

Il est possible également de profiter de l'opportunité offerte par la direction commune aux deux maisons de retraite. Les liens développés autorisent une mise en commun de la gérance des tutelles. Un seul gérant de tutelle serait alors nommé pour les deux établissements. La formation nécessaire peut ainsi être mutualisée. Le temps total consacré à la gérance de tutelle se trouve réduit du fait d'une plus grande connaissance des techniques de gestion. Cette nomination nécessite la signature d'une convention entre les deux établissements, sur le modèle de celle qui organise la direction commune. Elle doit prévoir un remboursement des frais engendrés par la gérance de tutelle à la maison de retraite à laquelle appartient le gérant de tutelle de la part de l'autre établissement.

Mais cette solution présente le gros désavantage d'accroître la charge de travail d'un adjoint des cadres qui se voit déjà confier de nombreuses missions. La direction de l'établissement se trouvant partagée entre les deux maisons de retraite, les adjoints des cadres assurent le suivi quotidien dans divers domaines. Le directeur supervise les différents chefs de service et définit les orientations. Cette orientation est fortement accentuée en période d'intérim, comme c'est le cas actuellement, le directeur ne pouvant assurer une présence aussi importante qu'en temps normal. Les adjoints des cadres ne peuvent donc pas dégager la disponibilité nécessaire à un exercice satisfaisant de la fonction de gérant de tutelle. Je doute donc que le juge puisse estimer que cette organisation présente les garanties suffisantes pour se voir confier la gestion des mesures de protection. Il convient également de garder à l'esprit la proposition contenue dans le rapport Favard de mettre en place un certificat national de compétence : la formation exigée serait sans doute d'un coût financier élevé et demanderait de la part de l'agent un investissement personnel important. Cela représenterait sans doute un coût trop élevé pour être supportée par un ou deux établissements tels que les maisons de retraite de Pont-L'Abbé et de Plonéour-Lanvern.

Pour compenser la surcharge de travail que représente la gérance de tutelle, la solution pourrait être le recrutement d'une personne. Pour en limiter le coût pour l'établissement je propose de recruter soit un emploi-jeune, soit un CES. La première solution me paraît la meilleure car, à l'heure actuelle, il est très difficile de trouver une personne remplissant les conditions nécessaires au recrutement en tant que CES, surtout dans le cadre d'une fonction où l'agent aurait en charge les formalités administratives qu'impliquent la gérance de tutelle.

En cas de mise en commun de la gérance, des résistances risquent d'apparaître au sein de l'établissement dans un premier temps au moins en raison de l'intervention d'un agent d'une autre maison de retraite : la mise en commun de la direction a déjà créée une certaine

méfiance vis à vis de tout ce qui pourrait faciliter un rapprochement plus important des deux structures dans le future. Chacune souhaite préserver ses spécificités. De plus cette organisation ne peut fonctionner de manière efficace que si, au moins pour la période de mise en place, le directeur est présent pour légitimer le gérant de tutelle, l'aider à trouver son positionnement vis à vis des agents et des personnes protégées et contrôler la gestion des mesures. Il faut également s'assurer que l'adjoint des cadres est suffisamment motivé pour exercer cette fonction.

3.2.2.3 L'utilisation des services de gérance de tutelle du CHEG

Une dernière option est offerte au directeur en raison de la situation particulière des maisons de retraite de Pont-L'Abbé et de Plonéour-Lanvern. En effet la direction est confiée par convention à un directeur adjoint du CHS de Quimper, le CHEG. Dans ce cadre, la volonté affichée par le directeur général du CHEG est de développer les synergies entre les établissements. Il s'agit de permettre aux maisons de retraite dont les moyens sont limités de bénéficier d'une assistance technique dans des domaines tels que la gestion des ressources humaines ou la maintenance.

Confier la gérance de tutelle au service du CHEG me semble une solution efficace. Ce service offre les moyens et la compétence nécessaire à une telle prise en charge. Cette nomination repose là encore sur une convention passée entre le CHEG et les maisons de retraite. Elle pourra reprendre le même type de disposition que celle qui serait conclue avec une association tutélaire. Elle devra par ailleurs prévoir une compensation financière vers le CHEG en fonction du nombre de mesures qui seront confiées au service de gérance de tutelle. Son montant sera fonction de la rémunération perçue au titre de la mesure, du temps consacré à sa gestion effective et du nombre de déplacements effectués sur les sites des maisons de retraite. Pour un suivi suffisamment personnalisé des mesures, il convient par ailleurs d'assurer un relais du service de gérance de tutelle au sein de l'établissement : cela pourra être le fait de l'agent administratif à Plonéour-Lanvern où le service administratif dispose d'un agent supplémentaire. A Pont-L'Abbé un CES a été recruté cette année afin d'alléger la tâche de l'agent administratif. S'il présente les compétences et les qualités requises, il pourra remplir cette fonction.

Le service de gérance de tutelle présente les mêmes avantages qu'une association tutélaire en termes logistique et de compétence. Mais les liens entre les directions respectives des maisons de retraites et du CHEG donnent au directeur les moyens hiérarchiques de veiller au respect de la qualité de la gestion des mesures de protection. Ce service est déjà sensibiliser à ce problème notamment par le biais de la procédure d'accréditation. Il a acquis par ailleurs une certaine expérience dans la gestion de mesures touchant des personnes âgées hébergées en établissement puisqu'il est amené à travailler au sein des établissements de long séjour qui dépendent du CHEG. Le juge des tutelles sera sans doute plus favorable à cette organisation plutôt qu'à la nomination d'un gérant de tutelle directement au sein des maisons de retraite. Les différents aspects de la réforme n'auront par ailleurs pas d'effets négatifs particuliers pour les établissements si le directeur parvient à imposer cette solution. Le service de gérance de tutelle disposera également des moyens nécessaires pour bien intégrer la réforme grâce à sa participation à l'ANGT. C'est donc pour moi la solution qui offre le plus de garanties concernant la qualité de la prise en charge des mesures de protection juridique.

CONCLUSION :

La protection des majeurs apparaît bien comme un des aspects à prendre en compte dans l'évaluation de la qualité de la prise en charge des personnes âgées. Même si elles n'apparaissent pas explicitement dans les référentiels-qualité élaborés jusqu'à présent, les modalités de gestion des mesures sont un indicateur de la place accordée au résident dans un établissement. Son directeur ne peut pas faire l'économie d'une réflexion sur ce point alors qu'il peut être générateur d'une grande insatisfaction exprimée par les agents. Cela entre dans la mission de l'établissement et de son directeur qui est de veiller au bien-être des résidents. Cette obligation est plus forte encore lorsqu'ils sont dans une situation de faiblesse et d'isolement important, comme c'est souvent le cas lorsque la mesure de protection est gérée par un tiers.

La protection des majeurs met également en lumière le problème plus général de la gestion de l'argent des résidents dans les établissements d'hébergement. Les établissements ont pu offrir certains services aux résidents sans mesurer tous les enjeux qui pouvaient en résulter. Le dépôt et la conservation de sommes d'argent dans un coffre permettent au résident de ne pas avoir à conserver de valeurs dans sa chambre. Cependant cela pose des problèmes de responsabilité pour l'établissement. Plus particulièrement il serait utile de procéder à une réflexion sur une gestion plus dynamique de ce qui est souvent qualifié à tort d' « argent de poche » faute d'un terme plus approprié.

Liste des abréviations utilisées :

ANAES : Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé

ANGELIQUE : Application Nationale pour Guider une Evaluation Labellisée Interne de la Qualité pour les Usagers des Etablissements.

ANGT : Association Nationale des Gérants de Tutelle

ASH : Agent des Services Hospitaliers

ATP : Association Tutélaire du Ponant

CES : Contrat Emploi Solidarité

CHEG : Centre Hospitalier Etienne Gourmelen

CHS : Centre Hospitalier Spécialisé

CNAF : Caisse Nationale d'Allocations Familiales

CNC : Certificat National de Compétence

COTOREP : Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel

DAS : Direction de l'Action Sociale

DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

EHPAD : Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes

ETP : Equivalent Temps Plein

GIR : Groupe Iso-Ressource

GMP : GIR Moyen Pondéré

IDE : Infirmière Diplômée d'Etat

IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales

INED : Institut National d'Etudes Démographiques

INSERM : Institut National de la Santé Et de la Recherche Médicale

NCPC : Nouveau Code de Procédure Civile

PSD : Prestation Spécifique Dépendance

TPS : Tutelle aux Prestations Sociales

TPSA : Tutelle aux Prestations Sociales Adulte

UDAF : Union Départementale des Associations Familiales

UNAF : Union Nationale des Associations Familiales

UNAPEI : Union Nationale des Associations Parents et Amis de Personnes Handicapées mentales

Bibliographie :

I/ Rapports :

- Mission d'inspection générale, Rapport d'enquête sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs, juillet 1998, <http://www.justice.gouv.fr/publicat/rapmaj.htm>
- Groupe de travail interministériel présidé par Jean Favard, Rapport définitif sur le dispositif de protection des majeurs, avril 2000, <http://www.justice.gouv.fr/publicat/rapmaj.htm>
- M. Munoz Perez, La population des majeurs protégés en France, projections à l'horizon 2005 et 2010“, rapport du 17 mars 2000, , in Tutelle Infos n°108

II/ Ouvrages :

- Michel Bauer et Thierry Fossier, « Les tutelles, protection juridique et sociale des enfants et des adultes », Paris, ESF, 1999.
- Pierre Calloch, Tutelles et curatelles, TSA, 1997, p. 66.
- M. Sassier, T. Fossier, H. Noguès, G. Brovelli et coll., L'avenir des tutelles, Paris, Dunod, 2000

III/ Articles :

- Pierre Calloch, « La protection de la personne du sujet âgé dépendant par le tuteur ou le curateur », Gérontologie et Société, n°93, juin 2000, p.133
- Nicole Fontaine, « La mission du curateur public au Québec », Gérontologie et Société, n° spécial « La protection juridique des personnes âgées », 1993