

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

15 janvier 2023

Pièce n° 2

**Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA)
c. France**
Réclamation n° 205/2022

**MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT
SUR LE BIEN-FONDÉ**

Enregistré au Secrétariat le 15 décembre 2022

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE
SUR LE BIEN-FONDE DE LA RECLAMATION COLLECTIVE N° 205/2022
FIAPA c. FRANCE DEVANT LE COMITE EUROPEEN DES DROITS
SOCIAUX

1. Par un courrier en date du 8 mars 2022, le Comité européen des droits sociaux (ci-après le « Comité ») a communiqué au Gouvernement français la réclamation présentée le 14 février 2022 par la Fédération internationale des associations de personnes âgées (ci-après la « FIAPA »), tendant à ce que le Comité déclare que la situation de la France n'est pas conforme à la Charte sociale européenne, en particulier l'article 23 de la Charte sociale européenne (ci-après « la Charte »), ainsi que les articles E et G lus en combinaison avec l'article 23.
2. Le 18 octobre 2022, le Comité a déclaré recevable la réclamation de la FIAPA pour ce qui concerne l'article 23 de la Charte lu isolément ainsi que l'article E lu en combinaison avec l'article 23 de la Charte. Le surplus de la réclamation a été déclaré irrecevable par le Comité.
3. Le Gouvernement français a l'honneur de présenter au Comité les observations suivantes concernant le bien-fondé de cette réclamation.

❧ ❧ ❧

I - EXPOSE DES GRIEFS

4. La FIAPA allègue que le régime français applicable à la protection juridique des majeurs ne serait pas conforme à la Charte sociale européenne.
5. La présente réclamation collective vise, de manière très large, la protection juridique des personnes âgées. En substance, et comme l'exposait le Comité dans sa décision sur la recevabilité dans cette affaire, « *la FIAPA évoque (...) un défaut d'organisation de la justice qui a confié depuis la réforme de 2007 la protection des majeurs au « juge des contentieux de la protection ». La FIAPA allègue que l'inclusion des personnes âgées dans la société s'en trouve mise en danger, l'intérêt de la personne à protéger n'étant pas suffisamment pris en compte par le système judiciaire tel qu'il est actuellement organisé. Selon la FIAPA, les personnes âgées sont victimes de discrimination en raison de leur âge entraînant un non-respect des principes fondamentaux de liberté, de dignité et de sécurité, notamment affective des personnes âgées¹ ».*

II - LEGISLATION INTERNE PERTINENTE

A. S'agissant de la protection des majeurs vulnérables

6. Les écritures de la réclamante concernant un grand nombre d'aspects du régime applicable en matière de protection juridique des majeurs vulnérables, le Gouvernement n'indique dans cette section que les articles généraux organisant ce régime et renvoie, s'agissant des dispositions plus spécifiques applicables à chaque aspect de ce régime, à ses observations ci-dessous relatives au bien-fondé de la présente réclamation.
7. L'article 415 du code civil prévoit que :

Les personnes majeures reçoivent la protection de leur personne et de leurs biens que leur état ou leur situation rend nécessaire selon les modalités prévues au présent titre.

Cette protection est instaurée et assurée dans le respect des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la dignité de la personne.

Elle a pour finalité l'intérêt de la personne protégée. Elle favorise, dans la mesure du possible, l'autonomie de celle-ci.

Elle est un devoir des familles et de la collectivité publique.

8. L'article 425 du code civil, qui concerne plus spécifiquement les mesures de protection des majeurs, prévoit quant à lui que :

¹ CEDS, *Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France*, réclamation n°205/2022, 18 octobre 2022, §7.

Toute personne dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté peut bénéficier d'une mesure de protection juridique prévue au présent chapitre.

S'il n'en est disposé autrement, la mesure est destinée à la protection tant de la personne que des intérêts patrimoniaux de celle-ci. Elle peut toutefois être limitée expressément à l'une de ces deux missions.

9. Les articles suivants du code civil encadrent le prononcé de la mesure de protection juridique du majeur. En particulier, l'article 428 du code civil prévoit qu'une mesure de protection d'un majeur ne peut être prononcée qu'en cas de nécessité :

La mesure de protection judiciaire ne peut être ordonnée par le juge qu'en cas de nécessité et lorsqu'il ne peut être suffisamment pourvu aux intérêts de la personne par la mise en œuvre du mandat de protection future conclu par l'intéressé, par l'application des règles du droit commun de la représentation, de celles relatives aux droits et devoirs respectifs des époux et des règles des régimes matrimoniaux, en particulier celles prévues aux articles 217, 219, 1426 et 1429 ou, par une autre mesure de protection moins contraignante.

La mesure est proportionnée et individualisée en fonction du degré d'altération des facultés personnelles de l'intéressé.

10. L'article 431 du code civil dispose que la demande de protection est accompagnée, à peine d'irrecevabilité, d'un certificat circonstancié rédigé par un médecin choisi sur une liste établie par le procureur de la République.
11. S'agissant enfin des effets de la mesure de protection, l'article 458 du code civil prévoit que :

Sous réserve des dispositions particulières prévues par la loi, l'accomplissement des actes dont la nature implique un consentement strictement personnel ne peut jamais donner lieu à assistance ou représentation de la personne protégée.

Sont réputés strictement personnels la déclaration de naissance d'un enfant, sa reconnaissance, les actes de l'autorité parentale relatifs à la personne d'un enfant, la déclaration du choix ou du changement du nom d'un enfant et le consentement donné à sa propre adoption ou à celle de son enfant.

12. L'article 459 du même code précise enfin que :

Hors les cas prévus à l'article 458, la personne protégée prend seule les décisions relatives à sa personne dans la mesure où son état le permet.

Lorsque l'état de la personne protégée ne lui permet pas de prendre seule une décision personnelle éclairée, le juge ou le conseil de famille s'il a été constitué peut prévoir qu'elle bénéficiera, pour l'ensemble des actes relatifs à sa personne ou ceux d'entre eux qu'il énumère, de l'assistance de la personne chargée de sa protection. Au cas où cette assistance ne suffirait pas, il peut, le cas échéant après le prononcé d'une habilitation familiale ou l'ouverture d'une mesure de tutelle, autoriser la personne chargée de cette habilitation ou de cette mesure à représenter l'intéressé, y compris pour les actes ayant pour effet de porter gravement atteinte à son intégrité corporelle. Sauf urgence, en cas de désaccord entre le majeur protégé et la personne chargée de sa protection, le juge autorise l'un ou l'autre à prendre la décision, à leur demande ou d'office.

Toutefois, sauf urgence, la personne chargée de la protection du majeur ne peut, sans l'autorisation du juge ou du conseil de famille s'il a été constitué, prendre une décision ayant pour effet de porter gravement atteinte à l'intimité de la vie privée de la personne protégée.

La personne chargée de la protection du majeur peut prendre à l'égard de celui-ci les mesures de protection strictement nécessaires pour mettre fin au danger que son propre comportement faisait courir à l'intéressé. Elle en informe sans délai le juge ou le conseil de famille s'il a été constitué.

B. S'agissant de la compétence du juge des contentieux de la protection

13. Avant le 1^{er} janvier 2020, les fonctions de juge des tutelles étaient, aux termes de l'article L.221-9 du code de l'organisation judiciaire, exercées par un juge du tribunal d'instance.
14. Afin de simplifier l'accès à la justice, la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a regroupé les tribunaux d'instance et de grande instance au sein d'une juridiction unique, le tribunal judiciaire, à compter du 1er janvier 2020.
15. La création de cette nouvelle juridiction s'est accompagnée d'une redéfinition des compétences des anciens juges des tribunaux d'instance.
16. Le législateur a ainsi créé le « *juge des contentieux de la protection* », spécialisé dans les problématiques liées aux situations de vulnérabilité au sens large, qu'elles soient économiques, sociales, physiques ou psychologiques. Ce juge exerce les fonctions de juge des tutelles des majeurs². Il connaît également du contentieux locatif³, du contentieux des crédits à la consommation⁴, ainsi que du traitement des situations de surendettement des particuliers⁵.

² Article L. 213-4-2 du code de l'organisation judiciaire.

³ Articles L. 213-4-3 et L. 213-4-4 du code de l'organisation judiciaire.

⁴ Articles L. 213-4-5 et L. 213-4-6 du code de l'organisation judiciaire.

⁵ Article L. 213-4-7 du code de l'organisation judiciaire.

17. Le juge des contentieux de la protection intervient donc dans différents domaines, fréquemment interconnectés, et qui ont pour point commun une situation de vulnérabilité. Son champ de compétence n'est en revanche pas limité au « contentieux » au sens strict et procédural du terme. Le terme « contentieux » dans l'intitulé des fonctions de ce nouveau juge n'a en effet aucune incidence sur la possibilité pour lui de statuer en matière gracieuse, comme il le fait généralement en matière de protection juridique des majeurs.
18. La spécialisation de ce nouveau juge est statutairement garantie par l'article 28-3 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 tel que modifié par la loi organique n°2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions. Le juge des contentieux de la protection est ainsi nommé spécifiquement à ces fonctions par décret du président de la République et reçoit une formation particulière garantissant sa compétence pour connaître des situations de vulnérabilité en général, et de la protection des majeurs en particulier.

III - DISCUSSION SUR LE BIEN-FONDE DES GRIEFS

19. Aux termes de l'article 23 de la Charte sociale européenne :

Partie I : Toute personne âgée a droit à une protection sociale.

Partie II : En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des personnes âgées à une protection sociale, les Parties s'engagent à prendre ou à promouvoir, soit directement soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, des mesures appropriées tendant notamment:

– à permettre aux personnes âgées de demeurer le plus longtemps possible des membres à part entière de la société, moyennant:

a) des ressources suffisantes pour leur permettre de mener une existence décente et de participer activement à la vie publique, sociale et culturelle;

b) la diffusion des informations concernant les services et les facilités existant en faveur des personnes âgées et les possibilités pour celles-ci d'y recourir;

– à permettre aux personnes âgées de choisir librement leur mode de vie et de mener une existence indépendante dans leur environnement habituel aussi longtemps qu'elles le souhaitent et que cela est possible, moyennant:

a) la mise à disposition de logements appropriés à leurs besoins et à leur état de santé ou d'aides adéquates en vue de l'aménagement du logement;

b) les soins de santé et les services que nécessiterait leur état;

– à garantir aux personnes âgées vivant en institution l'assistance appropriée dans le respect de la vie privée, et la participation à la détermination des conditions de vie dans l'institution.

20. L'article 23 a pour principal objectif de permettre aux personnes âgées de demeurer des membres à part entière de la société. En vue d'assurer l'exercice effectif de ce droit, les Etats parties s'engagent à prendre ou à promouvoir des mesures appropriées tendant notamment à permettre aux personnes âgées de choisir librement leur mode de vie, de mener une existence indépendante dans leur environnement habituel aussi longtemps qu'elles le souhaitent et que cela est possible, et à garantir aux personnes âgées vivant en institution l'assistance appropriée dans le respect de la vie privée, ainsi que la participation à la détermination des conditions de vie dans l'institution.
21. S'agissant plus particulièrement des personnes ayant de moindres capacités ou pouvoirs de décision, le Comité a déjà eu l'occasion de préciser qu'un cadre juridique national concernant l'assistance à la prise de décision pour ces personnes était nécessaire pour garantir leur droit de pouvoir décider par elles-mêmes à moins qu'il ne soit démontré qu'elles en sont incapables⁶. La capacité d'une personne âgée de prendre une décision doit être appréciée en tenant compte de la nature de la décision, de son objet et de l'état de santé de l'intéressé au moment où intervient cette décision.
22. Le cadre juridique national doit prévoir les garanties nécessaires pour éviter que les personnes âgées ne soient pas arbitrairement privées de la possibilité de prendre des décisions de manière autonome, même si leur capacité de prise de décision est réduite. Il faut veiller à ce que quiconque agit au nom d'une personne âgée s'immiscie le moins possible dans ses souhaits et ses droits⁷.
23. L'article E de la Charte prévoit quant à lui que :

La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation.

A. Sur l'applicabilité de l'article 23 de la Charte

24. Le Gouvernement estime que les allégations portées par la fédération réclamante n'auront à être examinées que sous l'angle de l'article 23 de la Charte. Comme le Comité l'a déjà rappelé dans le cadre de sa décision sur le bien-fondé d'une autre réclamation collective, « l'article 23 lui-même est l'expression spécifique du droit de ne pas faire l'objet d'une discrimination fondée sur l'âge avancé⁸ ». Ainsi, aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article E lu conjointement avec l'article 23 de la Charte.

⁶ CEDS, *Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France*, n°162/2018, 10 décembre 2020.

⁷ CEDS, Conclusions 2013, France, observation interprétative relative à l'article 23.

⁸ CEDS, *Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France*, réclamation n°145/2017, décision sur le bien-fondé, 22 mai 2019.

B. Sur l'absence de violation de l'article 23 de la Charte

25. La FIAPA allègue que le régime de protection des personnes âgées ne serait pas conforme à l'article 23 de la Charte aux motifs, essentiellement, que (i) « l'organisation judiciaire, en renvoyant la protection à un juge du contentieux, constitue une faute structurelle », (ii) « la procédure qui soumet le juge au pouvoir médical, social et économique ne garantit pas ses droits fondamentaux », (iii) « les textes applicables par leur incohérence et leur rédaction imprécise ne permettent pas la mise en œuvre de la Charte sociale (...) », (iv) « les personnes chargées de l'exécution de la mesure de protection ne bénéficient pas d'une formation et d'un statut professionnel qui ne leur permet pas d'exercer correctement leur mission », (v) « le contrôle de l'effectivité des mesures de protection est soit inexistant, soit lacunaire (...) » et (vi) « la considération de ce que la protection judiciaire relève de l'aide sociale et non de l'exercice d'une décision judiciaire ne permet pas à la personne âgée d'avoir les moyens financiers d'accès au droit ouvert à tout citoyen pour obtenir l'application de la Charte sociale »⁹.
26. Le Gouvernement entend démontrer que les différentes allégations de la FIAPA sont infondées et que le système français de protection juridique des majeurs est conforme aux stipulations de l'article 23 de la Charte.

1. S'agissant du juge des contentieux de la protection

27. La FIAPA reproche à la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 d'avoir confié au juge des contentieux de la protection la protection des personnes majeures. Elle allègue que la spécificité de la protection des majeurs ne serait pas reconnue¹⁰.

a) Sur la spécialisation du juge des contentieux de la protection

28. Comme il a été exposé ci-dessus, la création du juge des contentieux de la protection est issue du regroupement des tribunaux d'instance et de grande instance au sein du tribunal judiciaire, dans une volonté de simplifier l'accès à la justice. Au sein de cette juridiction, le juge des contentieux de la protection est en charge des problématiques liées aux situations de vulnérabilité, qu'elles soient économiques, sociales, physiques ou psychologiques, parmi lesquelles les fonctions de juge des tutelles.
29. Le fait que le juge du contentieux de la protection connaisse de plusieurs matières n'est cependant pas de nature à remettre en cause la spécificité de chacune d'elle. Le Gouvernement souligne à nouveau que la spécialisation de ce juge est garantie statutairement.
30. En outre, l'article L. 213-4-2 du code de l'organisation judiciaire distingue expressément la protection juridique des majeurs des autres matières. Il prévoit comme suit :

⁹ Observations de la FIAPA, page 61.

¹⁰ Observations de la FIAPA, pages 18-19.

Le juge des contentieux de la protection exerce les fonctions de juge des tutelles des majeurs.

Il connaît :

1° De la sauvegarde de justice, de la curatelle, de la tutelle des majeurs et de la mesure d'accompagnement judiciaire ;

2° Des actions relatives à l'exercice du mandat de protection future ;

3° Des demandes formées par un époux, lorsque son conjoint est hors d'état de manifester sa volonté, aux fins d'être autorisé à passer seul un acte pour lequel le concours ou le consentement de ce dernier serait nécessaire, ou aux fins d'être habilité à le représenter ;

4° De la constatation de la présomption d'absence ;

5° Des demandes de désignation d'une personne habilitée et des actions relatives à l'habilitation familiale prévue à la section 6 du chapitre II du titre XI du livre Ier du code civil.

31. En pratique, il n'est d'ailleurs pas rare qu'un juge des contentieux de la protection exerce les fonctions de juge des tutelles à temps plein. En revanche, la désignation d'un magistrat exerçant à titre temporaire¹¹ en qualité de juge des tutelles évoquée par la FIAPA¹² est une pratique marginale.
32. Ainsi, contrairement à ce que soutient la fédération réclamante, l'exercice effectif du droit des personnes âgées à une protection sociale est bien assuré puisqu'un juge spécialisé est compétent pour ordonner la mesure de protection et en assurer l'exercice.

b) Sur l'indépendance du juge des tutelles

33. La FIAPA questionne l'indépendance du juge des contentieux de la protection en tant que juge des tutelles, aux motifs qu'il serait « soumis » au pouvoir médical, social et économique dans la décision et l'exécution de la mesure de protection.
34. S'agissant du domaine médical, le Gouvernement rappelle qu'aux termes de l'article 431 du code civil, la demande de protection doit être accompagnée, à peine d'irrecevabilité, d'un certificat circonstancié rédigé par un médecin choisi sur une liste établie par le procureur de la République. L'article 494-3 alinéa 2 du code civil précise que cette exigence concerne aussi bien les mesures de protection judiciaire telles que la tutelle, la curatelle et la sauvegarde de justice, que l'habilitation familiale¹³.

¹¹ Un magistrat exerçant à titre temporaire est une personne issue de la société civile exerçant temporairement des fonctions judiciaires, notamment celles de juge des contentieux de la protection ou d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux judiciaires. Ces fonctions peuvent être exercées en même temps qu'une activité professionnelle compatible.

¹² Observations de la FIAPA, page 21.

¹³ « La demande aux fins de désignation d'une personne habilitée peut être présentée au juge par la personne qu'il y a lieu de protéger, par l'une des personnes mentionnées à l'article 494-1 ou par le procureur de la République à la demande de l'une d'elles. La demande est introduite, instruite et jugée

35. Le certificat médical est donc obligatoire pour que le juge puisse prononcer une mesure de protection, toutefois il n'est à lui seul pas suffisant. Conformément à l'article 425 du code civil, le juge doit en effet rechercher si l'altération des facultés de la personne concernée l'empêche de pourvoir seule à ses intérêts. L'article 428 du même code ajoute que la mesure doit être nécessaire.
36. Ainsi, pour ordonner une mesure de protection, le juge tient compte du certificat médical fourni mais aussi d'autres éléments relatifs à la situation personnelle de la personne concernée. Si une altération des facultés est médicalement constatée mais que l'entourage familial protège suffisamment les intérêts de l'intéressé, par exemple grâce à la mise en place antérieure de procurations bancaires, le juge n'est pas appelé à prononcer de mesure de protection, les principes de nécessité et de subsidiarité rappelés à l'article 428 du code civil l'en empêchant.
37. Le juge des tutelles peut aussi estimer que le certificat médical n'est pas suffisant, auquel cas l'article 1221 du code de procédure civile lui permet, d'office, de désigner un médecin pour procéder à un nouvel examen de la personne concernée.
38. Dans l'hypothèse où le médecin ayant réalisé l'examen médical n'aurait pas suffisamment motivé ses conclusions, le juge des tutelles peut également, en application de l'article 431 du code civil, décider de déclarer la demande de protection irrecevable au motif que le certificat médical n'est pas circonstancié.
39. Dès lors, le juge conserve pleinement son pouvoir de décision et n'est pas tenu par les conclusions médicales.
40. S'agissant du domaine « social », pour lequel la FIAPA fait essentiellement référence aux mandataires désignés pour exercer les mesures de protection, il convient de rappeler que le juge des tutelles exerce une surveillance générale des mesures de protection dans son ressort, comme le prévoit l'article 416 du code civil.
41. A cet égard, la loi prévoit des obligations pour le mandataire et le juge dispose de moyens pour s'assurer que ces obligations sont bien respectées.
42. L'article 463 du code civil prévoit l'obligation pour le mandataire de rendre compte des diligences accomplies dans le cadre de sa mission de protection de la personne. L'article 503 du même code dispose quant à lui que le mandataire fasse procéder à un inventaire du patrimoine de la personne protégée dans les trois mois de l'ouverture de la tutelle. L'article 510 oblige le mandataire à fournir annuellement un contrôle des comptes de gestion, qui permet de s'assurer de la nature et du montant des ressources du majeur protégé.
43. En pratique, il est fréquent que le mandataire dépose, en même temps que l'inventaire du patrimoine prévu à l'article 503 du code civil, un compte-rendu d'ouverture de la

conformément aux règles du code de procédure civile et dans le respect des dispositions des articles 429 et 431. La désignation d'une personne habilitée est également possible à l'issue de l'instruction d'une requête aux fins d'ouverture d'une mesure de protection judiciaire ou lorsque, en application du troisième alinéa de l'article 442, le juge des tutelles substitue une habilitation familiale à une mesure de curatelle ou de tutelle. »

mesure dans lequel il relate les diligences accomplies dans les mois qui ont suivi le prononcé de la mesure de protection.

44. En cas de non-respect de ces obligations, le juge peut prononcer des injonctions contre les personnes chargées de la protection et condamner à une amende civile celles qui n'y ont pas déféré. L'article 417 du code civil lui permet de les dessaisir de leur mission en cas de manquement caractérisé dans l'exercice de celle-ci, voire demander au procureur de la République de solliciter la radiation d'un mandataire professionnel. Aux termes de l'article 421 du code civil, le mandataire peut également voir sa responsabilité engagée en cas de faute de gestion.
45. Le juge est donc indépendant des mandataires, sur lesquels il exerce un contrôle effectif.
46. Enfin, en ce qui concerne le domaine économique, contrairement à ce que prétend la FIAPA, la formation initiale et continue des juges des contentieux de la protection porte, pour partie, sur la gestion patrimoniale. Il n'existe aucune dépendance du juge des tutelles vis-à-vis des intervenants dans le domaine économique.
47. Il résulte de ce qui précède que le juge des contentieux de la protection statuant en qualité de juge des tutelles est totalement indépendant pour prononcer des mesures de protection et en surveiller la mise en œuvre. La spécificité de la protection juridique des majeurs est pleinement prise en compte, au travers de la spécialisation du juge et des dispositions légales encadrant le prononcé et le suivi de la mesure de protection.
48. Aucune violation de l'article 23 de la Charte ne saurait donc être caractérisée à cet égard. Il ne saurait en particulier être dit que la mesure de protection ne serait pas prise « *en tenant compte de la nature de la décision, de son objet et de l'état de santé de l'intéressé au moment où intervient cette décision* » comme le requiert cette disposition¹⁴.

2. S'agissant de l'individualisation de la mesure de protection et de la prise en compte des droits fondamentaux des personnes âgées

a) Sur la prise en compte des droits fondamentaux

49. La FIAPA soutient que la protection judiciaire des personnes âgées ne tiendrait pas compte de leurs droits fondamentaux et serait en cela contraire à l'article 23 de la Charte.
50. Or, la législation française relative à la protection juridique des majeurs est au contraire particulièrement attentive au respect des droits fondamentaux des majeurs vulnérables.
51. Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 415 du code civil :

[C]ette protection est instaurée et assurée dans le respect des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la dignité de la personne.

¹⁴ Voir §21 ci-dessus.

Elle a pour finalité l'intérêt de la personne protégée. Elle favorise, dans la mesure du possible, l'autonomie de celle-ci.

52. En ce sens, et contrairement à ce qu'indique la FIAPA, le juge des tutelles est le garant du respect des choix de l'intéressé. Il ne peut aller à l'encontre de ces choix que s'ils portent une atteinte disproportionnée aux intérêts de la personne protégée. La protection du bien-être de l'intéressé est donc tout autant au cœur des missions du juge des tutelles que la protection de son patrimoine. Pour respecter ces choix, l'article 432 du code civil prévoit que le juge des tutelles, formé spécifiquement aux techniques d'écoute et de communication avec les personnes vulnérables, est tenu de procéder à l'audition de l'intéressé, sauf si cette audition est de nature à porter atteinte à la santé de la personne ou si celle-ci est hors d'état d'exprimer sa volonté. Afin de faciliter ces auditions, le droit français a récemment étendu la possibilité d'organiser des auditions par visioconférence¹⁵.
53. La législation française garantit la protection des relations familiales, à condition toutefois que cela corresponde au souhait de la personne protégée.
54. Elle garantit enfin la protection du logement du majeur vulnérable. L'article 426 du code civil prévoit que la résidence principale ou secondaire de la personne protégée est conservée à la disposition de celle-ci aussi longtemps que cela est possible. L'article 459-2 de ce même code garantit que la personne protégée puisse choisir le lieu de sa résidence et entretenir librement des relations personnelles avec les tiers¹⁶.
55. La législation française garantit ainsi une protection efficace des majeurs vulnérables dans le respect des droits fondamentaux de ces personnes et en conformité avec les engagements internationaux de la France résultant notamment de l'article 23 de la Charte.

b) Sur l'individualisation de la mesure de protection

56. La FIAPA prétend au surplus que l'individualisation de la mesure de protection ferait défaut et que la législation française ne tiendrait pas compte des besoins réels de la personne âgée vulnérable¹⁷.
57. A cet égard, en complément des éléments déjà développés ci-dessus, il convient de souligner qu'aux termes de l'article 428 du code civil, le juge des tutelles est tenu d'individualiser la mesure de protection en fonction du degré d'altération des facultés personnelles de l'intéressé.
58. Pour permettre au juge de pleinement exercer son office, l'article 1218 du code de procédure civile prévoit que la requête aux fins de prononcé d'une mesure de protection d'un majeur doit, à peine d'irrecevabilité, énoncer les faits qui nécessitent la mise en place d'une mesure de protection. L'article 1221 du même code spécifie que si la requête n'est pas suffisamment précise, le juge des tutelles peut la déclarer irrecevable ou ordonner toute mesure d'instruction.

¹⁵ Article R. 111-7-1 du code de l'organisation judiciaire, applicable depuis le 30 janvier 2022.

¹⁶ « La personne protégée choisit le lieu de sa résidence. Elle entretient librement des relations personnelles avec tout tiers, parent ou non. Elle a le droit d'être visitée et, le cas échéant, hébergée par ceux-ci. En cas de difficulté, le juge ou le conseil de famille s'il a été constitué statue. »

¹⁷ Observations de la FIAPA, page 30.

59. Comme le Gouvernement l'a en outre détaillé ci-dessus, le juge prend pleinement en compte les droits fondamentaux de l'intéressé, et la loi prévoit qu'il soit notamment garant des choix de l'intéressée.
60. La FIAPA n'est donc pas fondée à soutenir que la mesure de protection ne ferait pas l'objet d'individualisation.

c) Sur les discriminations alléguées

61. La FIAPA argue enfin que les personnes âgées seraient victimes de discrimination en raison de leur âge entraînant un non-respect des principes fondamentaux de liberté, de dignité et de sécurité.
62. Or, non seulement les dispositions applicables à l'énoncé et au contrôle de la mesure de protection ne diffèrent pas pour les personnes âgées par rapport au régime applicables pour tous les autres majeurs protégés vulnérables, mais encore ces dispositions permettent au juge des tutelles de tenir compte des choix et de la situation personnelle de chaque personne, comme il a été détaillé ci-dessus.
63. La FIAPA n'est ainsi pas fondée à dire que l'intérêt de la personne à protéger ne serait pas suffisamment pris en compte, ni que les principes de dignité, de liberté et de sécurité ne seraient pas respectés. Aucun défaut de conformité à l'article 23 de la Charte ne saurait à cet égard être caractérisé.

3. *S'agissant des incohérences alléguées des textes relatifs à la protection juridique des majeurs*

64. Le Gouvernement entend démontrer que les incohérences et imprécisions relevées par la FIAPA dans la législation relative à la protection juridique des majeurs sont infondées.

d) Sur l'impossibilité pour les travailleurs sociaux de saisir directement le juge des tutelles

65. La FIAPA considère tout d'abord que l'impossibilité pour les travailleurs sociaux de saisir directement le juge des tutelles ne permet pas une protection efficace des adultes vulnérables, dans le respect de l'article 23 de la Charte¹⁸.
66. Le Gouvernement précise à cet égard que cette possibilité de saisine directe du juge par les travailleurs sociaux a été supprimée par la loi n°2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs en raison des dérives qu'elle entraînait, telle que l'importante pression que des établissements hospitaliers et des maisons de retraite pouvaient exercer sur le juge pour qu'il ouvre une mesure de protection, sans que des alternatives sérieuses n'aient été étudiées¹⁹.

¹⁸ Observations de la FIAPA, pages 26-28.

¹⁹ Voir à ce sujet les rapport n°212 (2006-2007) de M. Henri de Richemont et de M. Emile Blessing sur le projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs, qui relèvent que la moitié des ouvertures de mesures de protection intervenaient, avant la loi du 5 mars 2007, sur signalement des services sociaux.

67. Contrairement à ce qu'avance la fédération réclamante, l'impossibilité pour les travailleurs sociaux de solliciter directement le juge des tutelles est bien conforme à l'article 23 de la Charte puisqu'elle empêche les demandes abusives d'ouverture d'une mesure de protection lorsque des alternatives peuvent être trouvées.

e) Sur l'information des majeurs vulnérables et de leurs familles

68. La FIAPA estime en outre que les majeurs vulnérables et leurs familles ne disposent pas d'informations suffisantes sur la procédure et les mesures de protection²⁰.
69. Or, le juge des tutelles, qui est le mieux à même de renseigner les intéressés sur ces mesures, délivre actuellement les informations appropriées aux intéressés. De plus, ces informations sont aisément accessibles sur les sites officiels de la République française, sur les sites internet des juridictions, dans les points d'accès au droit ou auprès des associations de soutien aux tuteurs familiaux. Par ailleurs, des actions de promotion du mandat de protection future sont menées afin de sensibiliser les adultes sur la possibilité d'anticiper leur vulnérabilité future.

f) Sur l'information des tiers

70. S'agissant de l'information des tiers sur les mesures de protection, dont se plaint également la FIAPA²¹, le Gouvernement précise que la publicité de la mesure est actuellement assurée, en application de l'article 1233 du code de procédure civile, par la transcription de la décision en marge de l'acte de naissance de l'intéressé pour toutes les mesures de protection, y compris en matière d'habilitation familiale.

4. *Sur l'encadrement des mandataires judiciaires à la protection des majeurs*

71. La FIAPA prétend que la situation actuelle des mandataires judiciaires à la protection des majeurs n'est pas conforme à l'article 23 de la Charte, au motif que leur formation n'est pas suffisante, que leur statut n'est pas suffisamment encadré, et que les contrôles à leur égard ne sont pas efficaces.
72. Ces griefs ne sont pas non plus justifiés.
73. Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs disposent d'une formation dans leur domaine d'intervention. Depuis la loi n°2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, l'exercice de la profession est en effet conditionné à l'obtention du certificat national de compétences, qui comprend 300 heures d'enseignements théoriques et dix semaines de stage pratique. Afin de renforcer le niveau de formation des mandataires professionnels, des travaux sont actuellement en cours afin d'envisager l'opportunité de remplacer le certificat national de compétences par une licence professionnelle.
74. Des travaux sont également en cours concernant l'élaboration d'une charte éthique et déontologique relative à leur profession.

²⁰ Observations de la FIAPA, page 25.

²¹ Observations de la FIAPA, page 29.

75. Enfin, le représentant de l'Etat dans le département exerce un contrôle de l'activité des mandataires professionnels.
76. En application de l'article L. 472-10 du code de l'action sociale et des familles, le représentant de l'Etat dans le département peut adresser au mandataire une injonction et lui suspendre ou retirer son agrément en cas de violation par le mandataire judiciaire à la protection des majeurs des lois et règlements, ou lorsque la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral de la personne protégée est menacé ou compromis par les conditions d'exercice de la mesure de protection judiciaire.
77. Si des améliorations de la situation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs sont actuellement envisagées, le Gouvernement considère que le régime actuel assure néanmoins une protection efficace des majeurs vulnérables, en conformité avec les prescriptions de l'article 23 de la Charte.

5. Sur l'accès au droit et à l'assistance d'un avocat

78. La FIAPA soutient enfin que l'accès au droit et à l'assistance d'un avocat ne seraient pas garanti en France pour les personnes âgées vulnérables.
79. Or, comme pour tous les autres citoyens, l'accès à la justice et la possibilité d'assistance d'un avocat est précisément garantie en droit français pour les majeurs vulnérables.
80. L'article 1214 du code de procédure civile prévoit en effet que le majeur à protéger ou protégé peut faire le choix d'un avocat ou demander à la juridiction saisie que le bâtonnier lui en désigne un d'office. La désignation doit intervenir dans les huit jours de la demande. Cette disposition est donc particulièrement protectrice et rapide par rapport au droit commun.
81. Contrairement à ce que prétend la FIAPA, les majeurs vulnérables sont, dans la plupart des cas, particulièrement attentifs à leurs droits et sont en capacité de solliciter la désignation d'un avocat s'ils le souhaitent. Ils sont également capables de rédiger des courriers à l'attention du juge des tutelles pour contester la façon dont est gérée la mesure de protection, la plupart du temps sans l'assistance d'un tiers.
82. Un mécanisme protecteur est également prévu en matière d'aide juridictionnelle, qui permet la prise en charge des frais de justice par l'Etat.
83. L'octroi du bénéfice de cette aide est subordonné à la preuve par le demandeur de l'insuffisance de ses ressources pour financer une action en justice. L'article 4 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoit que l'évaluation de ces ressources ne tient pas compte des charges supportées par le demandeur. Toutefois, aux termes de l'article 6 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, l'aide juridictionnelle peut, à titre exceptionnel, être accordée aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'article 4 lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès. Les juridictions considèrent en pratique qu'une personne dont les ressources sont supérieures aux plafonds fixés pour bénéficier de l'aide juridictionnelle, mais qui est tenue d'en reverser 90% car elle bénéficie de l'aide

sociale à l'hébergement²², peut bénéficier à titre exceptionnel de l'aide juridictionnelle²³.

84. Par ailleurs, un dispositif spécifique est prévu pour permettre à la personne protégée d'agir en responsabilité contre son tuteur ou son curateur. L'article 455 prévoit ainsi qu'elle peut solliciter auprès du juge la désignation d'un mandataire ad hoc pour la représenter dans le cadre de cette procédure, sans qu'il soit nécessaire que le tuteur ou le curateur concerné n'en fasse la demande lui-même.
85. Enfin, le financement des mesures de protection permet de protéger efficacement les intérêts des majeurs vulnérables. Ainsi, il résulte des dispositions des articles 419 du code civil et L. 471-5 du code de l'action sociale et des familles que la personne protégée assume le coût de sa protection en fonction de ses ressources et que, si ces dernières sont insuffisantes, ce coût est pris en charge par la collectivité publique.
86. En application de ces dispositions, les articles R. 471-5-1 et R. 471-5-2 de ce code déterminent le montant de la participation de la personne protégée au financement du coût de la mesure de protection et le montant dont elle est exonérée qui est pris en charge par la collectivité publique.
87. En outre, l'article R. 471-5-3 du même code permet au préfet, dans des cas exceptionnels et à titre temporaire, de décider la prise en charge par la collectivité publique, totalement ou partiellement, des sommes restant en principe à la charge de la personne protégée, en cas de dettes contractées avant l'ouverture de la mesure de protection ou de la nécessité de faire face à certaines dépenses impératives²⁴.
88. S'agissant plus particulièrement de la décision du Conseil d'Etat *Mme A.B.*²⁵ à laquelle la FIAPA fait référence²⁶, arguant de la violation de l'article 23 de la Charte mais aussi de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le Gouvernement précise que par cette décision, le Conseil d'Etat a jugé qu'eu égard à leurs termes et à leur objet - qui est de permettre, à titre exceptionnel et en raison de circonstances particulières, une prise en charge temporaire totale ou partielle par la collectivité publique des dépenses incombant au majeur protégé – les dispositions précitées du code de l'action sociale et des familles ne peuvent être regardées comme instituant un droit au profit de ce dernier.
89. Comme le soulignait le rapporteur public dans ses conclusions sur cette affaire, les dispositions des articles L. 141-5 et suivants du code de l'action sociale et des familles ont été jugées conformes au onzième alinéa du Préambule de la Constitution, qui garantit la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs par le Conseil constitutionnel²⁷. Celui-ci avait jugé que si l'exigence d'un financement public de la mesure de protection met en œuvre le onzième alinéa du Préambule de 1946, cette exigence constitutionnelle n'impose pas que la collectivité publique prenne en charge, quel que soit leur coût, toutes les diligences susceptibles d'être accomplies au titre d'une mesure de protection juridique.

²² Article L. 132-3 du code de l'action sociale et des familles.

²³ Voir notamment Cour d'appel d'Aix-en-Provence, arrêt du 8 septembre 2021, n°21/11814.

²⁴ Voir en ce sens CE, 6ème et 5ème chambres réunies, arrêt du 25 octobre 2018, n°403417.

²⁵ CE, 25 octobre 2018, n° 403417.

²⁶ Observations de la FIAPA, pages 58-59.

²⁷ Conseil constitutionnel, 17 juin 2011, n° 2011-136 QPC.

90. En outre, les dispositions précitées, telles qu'elles ont été appliquées par le Conseil d'Etat, ne font en aucun cas obstacle à la prise en charge totale ou partielle de la mesure de protection pour une personne âgée. Le préfet peut certes légalement refuser, en vertu d'un pouvoir discrétionnaire, d'accorder le bénéfice de cette mesure, sur des motifs tirés de l'insuffisance des crédits disponibles, sous le contrôle du juge administratif. Mais sa décision de refus fait l'objet d'un contrôle par le juge administratif, qui peut être amené à l'annuler en cas d'erreur de fait ou de droit, d'erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir.
91. La décision du Conseil d'Etat citée par la fédération réclamante n'est ainsi contraire ni à l'article 23 de la Charte, ni d'ailleurs à la Charte des droits fondamentaux, sur laquelle le Comité n'a cependant pas à se prononcer.
92. Plus largement, les éléments ci-dessus démontrent que l'accès au droit et à un conseil juridique pour les majeurs vulnérables est garanti par le droit français. Le défaut de conformité allégué aux stipulations de l'article 23 de la Charte n'est ainsi pas caractérisé.

⋮ ⋮ ⋮

93. **Pour les raisons qui précèdent, le Gouvernement prie le Comité de conclure à la conformité du régime français de protection juridique des majeurs vulnérables, en particulier les personnes âgées, aux articles 23 et E de la Charte.**