



ASSOCIATION NATIONALE DES JUGES D'INSTANCE

Madame Clélia PRIEUR-LETERME, Monsieur Bertrand LEMERCIER, Monsieur Bruno TADEUSZ
Co-présidents,

à Monsieur Alain KOSKAS, chargé de mission ministérielle

Tours, le 16 décembre 2016

Objet : rapport sur les maltraitances financières à la demande de la Secrétaire d'Etat aux personnes âgées

L'ANJI a l'honneur de vous adresser ci-dessous réponse au questionnaire que vous avez bien voulu lui adresser pour consultation, et se tient à votre disposition pour apporter des éléments complémentaires si vous envisagiez une audition avec les membres de la mission en début d'année 2017.

Questions

1 - Veillez préciser à quel titre et selon quelles modalités vous intervenez auprès des personnes majeures, de façon individuelle ou statutaire, fonctionnelle ou opérationnelle.

L'ANJI intervient de façon statutaire pour défendre la justice d'instance, qui est notamment compétente en matière de protection juridique des majeurs. A ce titre, elle est régulièrement consultée par les assemblées, la Chancellerie, le Défenseur des Droits, etc... Elle contribue à l'évolution législative et réglementaire, notamment la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, l'ordonnance du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille (ayant institué l'habilitation familiale). Elle participe également à des groupes de travail ou des conférences regroupant les professionnels concernés. Elle a par exemple été consultée par des banques dans le cadre de la mise en place de bonnes pratiques déontologiques. Elle participe encore à la formation des médecins inscrits sur la liste du Procureur de la République ou celle des mandataires judiciaires à la protection des majeurs.

De façon plus individuelle et opérationnelle, l'ANJI regroupe des juges des tutelles en

ASSOCIATION NATIONALE DES JUGES D'INSTANCE www.anji.fr

Association loi 1901 J.O. n 52 du 26/12/1990 - SIRET n° 449 949 247 00018
Siège social : Ecole Nationale de la Magistrature - 3ter Quai aux Fleurs - 75004 PARIS

Pour toute correspondance :

Bertrand LEMERCIER, Tribunal d'instance, 77 rue du Président Sadate 29198 QUIMPER, courriel : bertrand.lemercier@justice.fr;

Clélia PRIEUR-LETERME, Tribunal d'instance, 35-39 rue Edouard Vaillant 37043 TOURS cedex 1, tel : 02.47.60.27.67 - courriel : clelia.prieur-leterme@justice.fr;

Bruno TADEUSZ, Tribunal d'instance, 2 rue Perrot d'Ablancourt 51036 CHÂLONS EN CHAMPAGNE, courriel : bruno.tadeusz@justice.fr

fonction qui interviennent directement auprès des personnes majeures dans le cadre de la protection des personnes majeures vulnérables.

2 - Quelles dispositions législatives concernent plus particulièrement vos responsabilités ou vos préoccupations ?

Les dispositions relatives aux juges des tutelles majeurs sont principalement codifiées dans le Code civil (CC) et le Code de procédure civile (CPC) :

- Titre onzième du CC: « de la majorité et des majeurs protégés par la loi » (articles 414 à 515), habilitation du conjoint (articles 217-219 du CC),
- Chapitre X du CPC : « la protection juridique des mineurs et des majeurs » (articles 1211 à 1261-1), et Chapitre XI du CPC : « la mesure d'accompagnement judiciaire » (articles 1262 à 1263).

Le Code de la santé publique (CSP) et le Code de l'action sociale et des familles (CASF) comportent également des dispositions concernant les responsabilités du juge des tutelles majeurs.

Le Code pénal (CP) et le Code de procédure pénale (CPP) comportent des dispositions concernant les préoccupations du juge des tutelles à l'égard des :

- personnes majeures victimes (circonstance personne particulièrement vulnérable, abus de faiblesse, etc...),
- majeurs protégés auteurs (expertise, représentation en justice, etc...).

3 - Quelles connaissances avez-vous des domaines de maltraitance financière et des emprises dirigées vers les personnes âgées ?

Dans le cadre de ses fonctions, le juge des tutelles travaille en lien avec le Procureur de la République, qui reçoit principalement les signalements dans les domaines de maltraitance financière et d'emprises dirigées vers les personnes âgées (proches, médecin traitant, Mairie, Conseil général, assistante sociale, EHPAD, hôpital, associations d'aide à domicile, banquier, etc...) et peut saisir le juge des tutelles en vue de l'ouverture d'une mesure de protection.

Le juge des tutelles peut recevoir également directement de tels signalement lors de l'instruction de la mesure de protection, ou en cours d'exercice de la mesure en vertu de son pouvoir de surveillance générale.

Lors du contrôle des comptes de gestion dans les mesures de curatelle renforcée et tutelle, le juge des tutelles peut être saisi en difficulté par le Greffier en chef.

ASSOCIATION NATIONALE DES JUGES D'INSTANCE www.anji.fr

Association loi 1901 J.O. n 52 du 26/12/1990 - SIRET n° 449 949 247 00018
Siège social : Ecole Nationale de la Magistrature - 3ter Quai aux Fleurs - 75004 PARIS

Pour toute correspondance :

Bertrand LEMERCIER, Tribunal d'instance, 77 rue du Président Sadate 29198 QUIMPER, courriel : bertrand.lemercier@justice.fr;

Clélia PRIEUR-LETERME, Tribunal d'instance, 35-39 rue Edouard Vaillant 37043 TOURS cedex 1, tel : 02.47.60.27.67 - courriel : clélia.prieur-leterme@justice.fr;

Bruno TADEUSZ, Tribunal d'instance, 2 rue Perrot d'Ablancourt 51036 CHÂLONS EN CHAMPAGNE, courriel : bruno.tadeusz@justice.fr

Il peut lui-même adresser un signalement au Procureur de la République pour provoquer l'ouverture d'une enquête pénale.

Il est également amené à recevoir des signalements par toute personne intéressée dans le cadre d'un mandat de protection future détourné dont l'exercice n'est pas conforme à l'intérêt de la personne protégée.

Les juges des tutelles travaillent également en coordination avec les DDCS et sont éventuellement amenés à faire part de constatations de difficultés au sein des établissements accueillant des personnes âgées ou handicapées, soit aux DDCS, soit à l'ARS.

Par exemple à titre individuel en qualité de juge des tutelles, Clélia PRIEUR-LETERME a dernièrement participé à une conférence-débat organisée par le Conseil Départemental de l'Accès au Droit d'Indre et Loire en partenariat avec l'Ordre des avocats du Barreau de Tours et la Ville de Tours, sur le thème : « *la personne âgée au cœur de la société de demain : fragilité et protection* ». Cette conférence a abordé les différents aspects :

- pénal : film « *Les visiteurs du soir* » présenté par la Gendarmerie Nationale sur différents cas d'arnaques ; intervention du Procureur de la République,
- civil : intervention du Bâtonnier sur la protection de la loi dans le cadre du démarchage à domicile,
- aspect médical : intervention d'un médecin inscrit sur la liste du Procureur de la République,
- aspect mesures de protection : interventions d'un juge des tutelles, du Président de la Chambre des Notaires sur le mandat de protection future, du responsable UDAF 37, de la Direction de l'Autonomie du Conseil Général sur les mission du Conseil Général en matière d'action sociale pour les personnes âgées et les familles d'accueil, du directeur d'un EHPAD, d'une médiatrice familiale sur la médiation inter-générationnelle.

4 - Quelles mesures avez-vous prises (ou prendrez-vous) pour rendre effective dans vos services et/ou votre pratique, l'application des dispositions législatives ?

L'ANJI ne peut se prononcer sur les pratiques individuelles des juges des tutelles, qui conservent une autonomie fonctionnelle et une liberté décisionnelle.

L'effectivité de l'application des dispositions législatives dans les services tutelles majeurs des tribunaux d'instance dépend de :

- la parution des décrets d'application,
- l'élaboration d'outils par la DACS : trames dans le logiciel TUTTI-MAJ, fiches techniques à

ASSOCIATION NATIONALE DES JUGES D'INSTANCE www.anji.fr

Association loi 1901 J.O. n 52 du 26/12/1990 - SIRET n° 449 949 247 00018
Siège social : Ecole Nationale de la Magistrature - 3ter Quai aux Fleurs - 75004 PARIS

Pour toute correspondance :

Bertrand LEMERCIER, Tribunal d'instance, 77 rue du Président Sadate 29198 QUIMPER, courriel : bertrand.lemercier@justice.fr;

Clélia PRIEUR-LETERME, Tribunal d'instance, 35-39 rue Edouard Vaillant 37043 TOURS cedex 1, tel : 02.47.60.27.67 - courriel : clelia.prieur-leterme@justice.fr;

Bruno TADEUSZ, Tribunal d'instance, 2 rue Perrot d'Ablancourt 51036 CHÂLONS EN CHAMPAGNE, courriel : bruno.tadeusz@justice.fr

destination des juges et du greffe, etc...

- l'élaboration localement de fiches d'information sur les mesures de protection (par exemple l'habilitation familiale) distribuées lors de l'audition de la famille,
- la création d'un site internet à destination du public pour la consultation des fiches d'information, requêtes en ouverture, révision, autorisation, etc...
- le renforcement des partenariats en vue du soutien aux tuteurs familiaux, et avec les services sociaux locaux (CLICS, maison de l'autonomie, assistantes sociales de secteur, de la CPAM...)
- la participation à des conférences-débats, etc...

5 - A cette occasion, des obstacles ou des incompréhensions ont-ils pu freiner l'application de ces dispositions ? Veuillez dresser ici une liste des principales difficultés rencontrées.

La principale difficulté rencontrée est due au décalage important entre l'office du juge, tel que l'organise le Code civil, et les moyens dont dispose la Justice pour assumer cet office (cf Rapport de la Cour des Comptes septembre 2016).

Concernant l'application des dernières dispositions législatives relatives à la protection juridique des majeurs, les moyens pratiques ont manqué ou tardé.

Par exemple la révision de l'ensemble des mesures de protection en cours (700.000 environ) prévue par la loi du 5 mars 2017, avant le 31 décembre 2013, s'est heurtée :

- à la faiblesse des moyens additionnels en ETPT juges des tutelles et personnel du greffe pour assurer la multiplication des auditions et jugements consécutifs,
- au manque de médecins inscrits pour établir les certificats circonstanciés dans les délais,

d'où la suppression par la loi du 16 février 2015 de sa fréquence quinquennale.

Par exemple la mise en œuvre de l'habilitation familiale instaurée par l'ordonnance n°2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille (loi n°2015-177 du 16 février 2015 habilitant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance en prévoyant ce dispositif d'habilitation familiale) à compter du 1^{er} janvier 2016 a été freinée par:

- la tardiveté du décret n°2016-185 du 23 février 2016 pris pour l'application de l'ordonnance, lequel précise les modalités d'application de l'habilitation familiale,
- l'absence de mise à jour du logiciel TUTTI-MAJ à cette date et de création de trames de

ASSOCIATION NATIONALE DES JUGES D'INSTANCE www.anji.fr

Association loi 1901 J.O. n 52 du 26/12/1990 - SIRET n° 449 949 247 00018
Siège social : Ecole Nationale de la Magistrature - 3ter Quai aux Fleurs - 75004 PARIS

Pour toute correspondance :

Bertrand LEMERCIER, Tribunal d'instance, 77 rue du Président Sadate 29198 QUIMPER, courriel : bertrand.lemercier@justice.fr;

Clélia PRIEUR-LETERME, Tribunal d'instance, 35-39 rue Edouard Vaillant 37043 TOURS cedex 1, tel : 02.47.60.27.67 - courriel : clélia.prieur-leterme@justice.fr;

Bruno TADEUSZ, Tribunal d'instance, 2 rue Perrot d'Ablancourt 51036 CHÂLONS EN CHAMPAGNE, courriel : bruno.tadeusz@justice.fr

jugements d'habilitation par la DACS, ce qui fait que les juges ont du créer leurs propres trames de jugements (avec risque de disparité) et les greffes « bidouillent » pour renseigner la rubrique d'enregistrement de cette nouvelle mesure et de clôture du dossier après jugement.

Par ailleurs, le temps nécessaire à la mise en place de coordinations n'est pas pris en compte dans le travail du juge des tutelles : réunions avec les services sociaux locaux, la DDCS, l'ARS, MAIA, etc... dont la méconnaissance des dispositifs civils (mesures de protection, règles de protection des consommateurs...) et pénaux induisent parfois un retard dans la prise en charge effective et efficace des dossiers.

Par exemple, une plainte pénale pour abus de faiblesse suite à la signature d'un contrat ne sera pas forcément efficace, alors que :

- si une mesure de protection est mise en place rapidement, elle permet de faire procéder relativement facilement sur le plan civil à une annulation des contrats signés dans les deux années précédant le prononcé de la mesure,

- des délais de rétractation existent lors de la signature de tels contrats, souvent méconnus des intervenants sociaux ou familiaux.

Le traitement de la maltraitance financière sur le plan pénal se heurte par ailleurs à des difficultés pratiques importantes :

- les enquêtes sont souvent difficiles à mener par les services de police qui ne sont pas (ou peu) formés à l'audition des personnes présentant des troubles cognitifs,

- la question de la maltraitance financière des personnes âgées n'est pas une priorité de la politique pénale, et peu de moyens y sont affectés,

- les personnes âgées hésitent parfois à déposer plainte contre des proches, par crainte d'un isolement majoré (les proches ne leur rendant plus visite si elles déposent plainte),

- lorsque les personnes âgées ont signé des contrats de prêts multiples, l'intervention du juge des tutelles est parfois trop tardive pour procéder à leur annulation, et les règles de preuve en matière d'insanité d'esprit sont particulièrement strictes, rendant les poursuites difficiles. Or, certaines personnes âgées se retrouvent dans l'obligation de vendre leur immeuble pour faire face à leurs engagements (signature de contrats de crédit affectés multiples pour des travaux d'isolation, l'installation de panneaux photovoltaïques, le changement de la chaudière, celui des fenêtres, installation d'alarmes diverses...).

Il convient cependant de noter que la loi n° 2015 du 28 décembre 2015 a supprimé l'immunité familiale lorsque l'auteur des faits est le tuteur, le curateur, le mandataire spécial

ASSOCIATION NATIONALE DES JUGES D'INSTANCE www.anji.fr

Association loi 1901 J.O. n 52 du 26/12/1990 - SIRET n° 449 949 247 00018

Siège social : Ecole Nationale de la Magistrature - 3ter Quai aux Fleurs - 75004 PARIS

Pour toute correspondance :

Bertrand LEMERCIER, Tribunal d'instance, 77 rue du Président Sadate 29198 QUIMPER, courriel :

bertrand.lemercier@justice.fr;

Clélia PRIEUR-LETERME, Tribunal d'instance, 35-39 rue Edouard Vaillant 37043 TOURS cedex 1, tel :

02.47.60.27.67 - courriel : clélia.prieur-leterme@justice.fr;

Bruno TADEUSZ, Tribunal d'instance, 2 rue Perrot d'Ablancourt 51036 CHÂLONS EN CHAMPAGNE, courriel : bruno.tadeusz@justice.fr

ou la personne habilitée dans le cadre d'une habilitation familiale, ce qui pourrait permettre d'améliorer la protection des personnes âgées.

6 - Si vous êtes à un poste qui vous l'autorise ou vous le permet, pouvez-vous lister puis quantifier les pratiques délictueuses constatées : abus de confiance, procuration frauduleuse, détournements de fonds, achats ou ventes forcés, prêts abusifs, détournements d'héritages, vols simples ou aggravés, abus de faiblesse, emprises diverses, discriminations financières liées à l'âge (conditions d'accès à certains produits et services, usage imposé de l'informatique pour obtenir différents relevés, ...), ...

L'ANJI n'est pas en mesure, dans le très court délai imparti, de diligenter une enquête quantitative sérieuse sur les pratiques délictueuses, tous les cas cités supra ayant pu être constatés par des juges des tutelles.

Il est toutefois important de préciser que ces malversations financières semblent porter sur un nombre marginal de dossiers, sous réserve de recenser précisément la maltraitance financière des familles, des tiers, et des institutionnels. Du point de vue du contrôle juge des tutelles, elles consistent dans les quelques cas recensés souvent en des "emprunts" familiaux qui sont régularisés par la suite sans poursuite pénale, l'intention délictuelle étant de plus parfois insuffisamment caractérisée.

En revanche, le nombre de saisines du juge des tutelles à la suite de démarchages abusifs (travaux de toiture, vente de spiritueux, etc...) semble quantitativement important.

7 - Etes-vous à l'origine ou connaissez-vous des mesures particulières (directives, formations, accompagnement...) permettant de lever un ou plusieurs obstacles à la bonne application des dispositions législatives ?

Voir les réponses supra.

L'ANJI souhaite insister sur les difficultés pour se repérer dans le maquis des droits (délai de liquidation des retraites, pratiques illicites sur l'aide sociale refusée quand les personnes ont un patrimoine immobilier, méconnaissance des aides à mobiliser par les familles en raison d'un manque d'information, etc...).

8 - Les familles, les professionnels, les experts, le voisinage sont en relation quotidienne avec des personnes âgées fragiles ou fragilisées. Que proposez-vous pour doter ces alerteurs potentiels d'une plus grande sécurité juridique tout en renforçant les mesures de sanction en cas de manquement aux devoirs liés à leur fonction ou à leur mission ? Avez-vous expérimenté des mesures spécifiques ? Vous ont-elles donné satisfaction ?

La possibilité de signalement au Procureur de la République, voire au juge des tutelles, existe déjà. La difficulté réside, comme indiqué supra, dans l'absence de priorité donnée à la poursuite pénale de ce type d'infraction.

ASSOCIATION NATIONALE DES JUGES D'INSTANCE www.anji.fr

Association loi 1901 J.O. n 52 du 26/12/1990 - SIRET n° 449 949 247 00018
Siège social : Ecole Nationale de la Magistrature - 3ter Quai aux Fleurs - 75004 PARIS

Pour toute correspondance :

Bertrand LEMERCIER, Tribunal d'instance, 77 rue du Président Sadate 29198 QUIMPER, courriel : bertrand.lemercier@justice.fr;

Clélia PRIEUR-LETERME, Tribunal d'instance, 35-39 rue Edouard Vaillant 37043 TOURS cedex 1, tel : 02.47.60.27.67 - courriel : clélia.prieur-leterme@justice.fr;

Bruno TADEUSZ, Tribunal d'instance, 2 rue Perrot d'Ablancourt 51036 CHÂLONS EN CHAMPAGNE, courriel : bruno.tadeusz@justice.fr

La réforme du 5 mars 2007 a renforcé le régime de la responsabilité des acteurs de la protection juridique des majeurs afin de garantir la plus grande sécurité tant dans la gestion du patrimoine que dans la protection de la personne : « *Tous les organes de la mesure de protection judiciaire sont responsables du dommage résultant d'une faute quelconque qu'ils commettent dans l'exercice de leur fonction* » (article 421-1 du Code civil).

Concernant le contrôle de l'exercice des mesures de protection, qui peut aussi donner lieu à des abus, l'ANJI s'associe aux recommandations de la Cour des Comptes pour renforcer la professionnalisation et le contrôle des acteurs :

- rehausser de manière significative le niveau de formation conduisant à la délivrance du certificat national de compétences des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM),
- édicter une charte déontologique commune à l'ensemble des MJPM,
- renforcer le contrôle des mandataires.

9 - Comment concilier, selon vous, la nécessaire prise en compte de la fragilité du public concerné et le fait que celui-ci ne bénéficie (par choix ou autre raison invoquée) d'aucune mesure de protection ? Et, plus généralement, comment valider la fragilité, comment élargir la prise de décision, comment protéger les personnes concernées ?

Il conviendrait de mieux informer le public sur le mandat de protection future (en particulier notarié afin d'assurer une plus grande sécurité juridique), afin que les français, comme 2,2 millions de québécois et 3,3 millions d'allemands, anticipent mieux leur incapacité future et donc leur protection en cas de fragilité liée à l'âge ou au handicap. En France en 2015, seuls 5.000 mandats de protection future ont été contractés.

Toutefois en l'état actuel, les mandats de protection sont insuffisamment encadrés quant à l'acte initial. Ils sont en effet trop souvent, d'une part, souscrits tardivement par des personnes très fragiles et sans que la loi n'exige un certificat médical certifiant le bon état mental du mandant et, d'autre part, déclenchés peu de temps après la signature du mandat de protection future, dans un climat de soupçon de maltraitance financière justement.

Il conviendrait par ailleurs de s'interroger sur un aménagement des dispositions de l'article 414-1 du code civil en envisageant, par exemple, de réfléchir à la création d'une présomption d'absence de consentement éclairé lorsque la preuve est rapportée de la signature, en très peu de temps (parfois quelques jours) de multiples contrats dans le cadre d'un démarchage à domicile dont le coût apparaît disproportionné au regard des moyens et des besoins de la personne, en tenant compte de son âge et de sa situation d'isolement.

ASSOCIATION NATIONALE DES JUGES D'INSTANCE www.anji.fr

Association loi 1901 J.O. n 52 du 26/12/1990 - SIRET n° 449 949 247 00018
Siège social : Ecole Nationale de la Magistrature - 3ter Quai aux Fleurs - 75004 PARIS

Pour toute correspondance :

Bertrand LEMERCIER, Tribunal d'instance, 77 rue du Président Sadate 29198 QUIMPER, courriel : bertrand.lemercier@justice.fr;

Clélia PRIEUR-LETERME, Tribunal d'instance, 35-39 rue Edouard Vaillant 37043 TOURS cedex 1, tel : 02.47.60.27.67 - courriel : clelia.prieur-leterme@justice.fr;

Bruno TADEUSZ, Tribunal d'instance, 2 rue Perrot d'Ablancourt 51036 CHÂLONS EN CHAMPAGNE, courriel : bruno.tadeusz@justice.fr

10 - Au regard de votre expérience et de votre pratique, quelles conclusions et propositions souhaiteriez-vous adresser à la Secrétaire d'Etat chargée des personnes âgées et de l'autonomie, afin de mieux lutter contre les maltraitances financières et les phénomènes d'emprise ?

L'ANJI appelle vivement de ses vœux la création d'un délégué interministériel (services du Premier ministre, ministère de la Justice, ministère des Affaires sociales), ayant pour mission de structurer et de piloter une politique publique de protection juridique des majeurs, en coordonnant les différents acteurs du dispositif, en régulant la profession de mandataire et en informant le public.

Cette création figure en 1ère recommandation de la Cour des Comptes (rapport sur la Protection juridique des majeurs de septembre 2016) et fait l'objet d'une mobilisation de l'Interfédération de la Protection juridique des majeurs (CNAPE, FNAT, UNAF, ANDP, Unapei, ANJI, FNMJI, ANMJPM) selon courrier au Premier Ministre du 29 novembre 2016.

L'ANJI préconise également la création de services d'enquête formés et spécialisés dans la réception des plaintes et le traitement des enquêtes liées aux abus concernant les personnes majeures vulnérables, avec une formation spécifiques à l'audition des personnes atteintes de troubles cognitifs (comme cela existe, par exemple, pour la réception des plaintes et l'audition des mineurs victimes d'infraction).

ASSOCIATION NATIONALE DES JUGES D'INSTANCE www.anji.fr

*Association loi 1901 J.O. n 52 du 26/12/1990 - SIRET n° 449 949 247 00018
Siège social : Ecole Nationale de la Magistrature - 3ter Quai aux Fleurs - 75004 PARIS*

Pour toute correspondance :

Bertrand LEMERCIER, Tribunal d'instance, 77 rue du Président Sadate 29198 QUIMPER, courriel : bertrand.lemercier@justice.fr;

Clélia PRIEUR-LETERME, Tribunal d'instance, 35-39 rue Edouard Vaillant 37043 TOURS cedex 1, tel : 02.47.60.27.67 - courriel : clélia.prieur-leterme@justice.fr;

Bruno TADEUSZ, Tribunal d'instance, 2 rue Perrot d'Ablancourt 51036 CHÂLONS EN CHAMPAGNE, courriel : bruno.tadeusz@justice.fr