



...la proposition de loi

PORTANT MESURES POUR BÂTIR LA SOCIÉTÉ DU BIEN-VIEILLIR EN FRANCE

La proposition de loi présentée par les députés Aurore Bergé, Laurent Marcangeli, Fadila Khattabi et plusieurs de leurs collègues *portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir en France* est examinée au Sénat après une discussion en deux temps – en avril puis novembre 2023 – à l'Assemblée nationale¹. Ce texte d'initiative parlementaire fait écho à **une promesse ancienne du Président de la République** qui avait annoncé en 2018 une grande loi pour répondre aux « défis du vieillissement ». Cependant, **l'adoption d'une loi de programmation avant la fin de l'année 2024 a d'ores et déjà été promise par Elisabeth Borne, alors Première ministre**, le 22 novembre dernier pour répondre aux « enjeux centraux [que sont] pour l'avenir de notre société » l'autonomie et le grand âge². Composée d'une quinzaine d'articles lors de son dépôt en décembre 2022, **la proposition de loi a plus que quadruplé** : les députés y ont intégré une cinquantaine d'articles additionnels s'inspirant de divers travaux, notamment des conclusions du Conseil national de la refondation (CNR) « Bien Vieillir » présentées le 29 mars 2023 ou des États généraux de la maltraitance en juillet 2023.

Saisie pour avis des dispositions de ce texte relatives à la protection des majeurs, la commission des lois a adopté des amendements rédigés en concertation avec les rapporteurs de la commission des affaires sociales compétente au fond. Elle a précisé les missions des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et clarifié les conditions du contrôle des antécédents judiciaires des personnes en contact avec des majeurs vulnérables.

S'agissant des mesures de protection juridique, Elsa Schalck, rapporteure pour avis au nom de la commission des lois, a considéré que la méthode consistant à rajouter au fil de la discussion, sans étude d'impact et sans vision d'ensemble, des mesures ponctuelles souvent inabouties, n'était **pas à la hauteur des enjeux** et allait créer **une complexité normative inutile pour les professionnels concernés**. À son initiative, la commission des lois a donc décidé de **supprimer les articles** relatifs au fonctionnement de la curatelle, de la tutelle et de l'habilitation familiale et à l'élargissement du mandat de protection future aux missions d'assistance, ainsi que celui relatif au régime de responsabilité des personnes en charge des mesures de protection³.

Elle a en revanche souhaité mettre le Gouvernement face à ses responsabilités en **maintenant le registre spécial des mandats de protection future attendu depuis plus de huit ans** et en créant en parallèle un registre général des mesures de protection juridique en cours d'exécution, qu'elles soient judiciaires ou juridiques, pour permettre le respect du principe de subsidiarité.

¹ Après avoir été déposée le 15 décembre 2022, elle a été examinée par la commission des affaires sociales le 5 avril 2023. Son examen en séance, débuté le 11 avril, a été interrompu le 13 pour reprendre le 20 novembre et finalement aboutir à une adoption le 23 novembre dernier.

² <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2023-2024/premiere-seance-du-mercredi-22-novembre-2023#3298210>

³ Articles 5 *quater*, 5 *quinquies*, 5 *sexies*, 5 *octies* et 5 *nonies* de la proposition de loi.

1. MANDATAIRES JUDICIAIRES À LA PROTECTION DES MAJEURS : MIEUX DÉFINIR LEURS MISSIONS DANS LE CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES

L'article 5 tend à ajouter une définition des missions des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM) dans le code de l'action sociale et des familles (CASF), **répondant ainsi à une attente de la profession qui souhaite être mieux connue et considérée.**

La commission des lois, en concertation avec la commission des affaires sociales compétente au fond, a souhaité définir les principes régissant leur action **par renvoi à l'article 415 du code civil**¹ et supprimer la référence à une charte éthique définie par arrêté ministériel puisqu'un document rédigé en concertation avec la profession existe déjà et semble satisfaisant en l'état, **étant rappelé que la profession de MJPM n'est pas structurée autour d'un ordre professionnel disposant d'un pouvoir disciplinaire.**

Elle a également **supprimé la disposition créant des obligations de signalement spécifiquement mises à la charge des MJPM**, afin de conserver les obligations de droit commun qui semblent suffisantes. En l'état du droit, les MJPM ont l'obligation de signaler les actes de maltraitance à l'autorité judiciaire, en application de l'article 434-3 du code pénal². S'agissant des autres infractions, il entre dans leurs missions de protéger la personne et ses biens, et, à ce titre, de signaler au juge des tutelles et au procureur tout fait qui pourrait recevoir une qualification pénale, sachant **qu'ils n'y sont pas empêchés par un secret professionnel au sens de l'article 226-13 du code pénal.** Enfin, l'article 4 de la proposition de loi qui crée **l'obligation générale de signalement de maltraitance sur des personnes vulnérables** à une instance départementale de recueil et de suivi **ad hoc concerne déjà les MJPM**, sans qu'il soit nécessaire de reproduire cette obligation dans un article dédié.

2. CONTRÔLE DES ANTÉCÉDENTS JUDICIAIRES : ACCEPTER UN ÉLARGISSEMENT DE LA CONSULTATION DU FIJAS POUR MIEUX PROTÉGER LES MAJEURS VULNÉRABLES ET MIEUX ENCADRER LA SUSPENSION PROVISOIRE EN CAS DE CONDAMNATION NON DÉFINITIVE OU DE MISE EN EXAMEN

L'article 5 *bis* A, introduit par amendements de séance à l'Assemblée nationale, modifie l'article L. 133-6 du CASF qui a pour objet **d'interdire l'exercice de fonctions** - permanentes ou occasionnelles, à quelque titre que ce soit, y compris bénévole - **dans les établissements, services ou lieux de vie et d'accueil du secteur social et médico-social en cas de condamnations judiciaires** pour certaines infractions portant atteinte à la personne ou aux biens. Depuis la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 *relative à la protection des enfants*, ce contrôle des antécédents judiciaires est assuré, avant l'exercice des fonctions de la personne et à intervalles réguliers lors de leur exercice, par **la délivrance du bulletin n° 2 du casier judiciaire** et par l'accès aux informations contenues dans le **fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijais)**. Ce fichier est toutefois réservé aux vérifications de la situation des personnes exerçant des activités ou professions **impliquant un contact avec des mineurs**, ce qui ne couvre pas tout le champ des établissements visés par l'article L. 133-6 du CASF qui peuvent en effet accueillir des **personnes âgées ou encore des adultes en situation de handicap ou d'insertion.**

¹ Respect des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la dignité de la personne, finalité dans l'intérêt de la personne protégée et autonomie.

² Le fait, pour quiconque ayant connaissance de privations, de mauvais traitements ou d'agressions ou atteintes sexuelles infligés à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge, d'une maladie, d'une infirmité, d'une déficience physique ou psychique, de ne pas en informer les autorités judiciaires ou administratives ou de continuer à ne pas informer ces autorités tant que ces infractions n'ont pas cessé est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

L'article 5 *bis* A vise à : étendre le champ des professionnels concernés par les interdictions d'exercice en intégrant **les services de gardes d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées et handicapées, y compris auprès d'employeurs particuliers** ; permettre les interrogations du Fijais pour procéder à des vérifications concernant des activités ou professions impliquant un **contact avec des majeurs vulnérables** ; autoriser la création d'un **système d'information automatisant la consultation du bulletin n° 2 et du Fijais** et permettant de délivrer à la personne concernée un « certificat d'honorabilité » attestant qu'il n'existe pas d'inscription entraînant une incapacité professionnelle.

La commission des lois a relevé que ces dispositions allaient considérablement **augmenter le nombre de personnes pouvant faire l'objet de contrôle des antécédents judiciaires** et d'une consultation du Fijais, tout en **changeant substantiellement la nature de ce fichier** conçu pour la protection des mineurs, ce qui pourrait également, à terme, entraîner un allongement de la liste des infractions concernées.

Elle a toutefois accepté ces dispositions, considérant que **l'objectif de protection de personnes en état de vulnérabilité du fait de leur âge ou de leur handicap** pouvait justifier une atteinte, qui reste proportionnée, au « droit pour chacun d'obtenir un emploi » reconnu par le préambule de la Constitution de 1946 ou à la liberté d'entreprendre ainsi qu'au respect du droit à la vie privée.

La commission des lois a adopté deux amendements de la rapporteure, élaborés en concertation avec les rapporteurs de la commission des affaires sociales. Ils permettent, d'une part, de supprimer les termes « certificat d'honorabilité » qui ne recouvrent aucune réalité s'agissant seulement d'un document attestant à un instant donné de l'absence d'inscription au casier judiciaire et au Fijais, et, d'autre part, de clarifier le fait que seraient concernées par les interrogations du Fijais les personnes exerçant des fonctions auprès de majeurs **vulnérables en raison de leur âge ou de leur handicap**.

S'agissant de la **suspension temporaire d'activité ou d'agrément jusqu'à la décision définitive de la juridiction compétente** en cas d'inscription au Fijais pour une **condamnation non définitive** ou en raison d'une **mise en examen**, la commission des lois a souhaité préciser les conditions dans lesquelles le directeur d'un établissement, d'un service ou d'un lieu de vie et d'accueil peut être informé d'une condamnation non définitive ou d'une mise en examen d'un intervenant. La rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, qui fait seulement état de l'inscription au Fijais, est ambiguë car elle **laisse penser que l'information lui serait directement accessible, ce qui semble problématique s'il s'agit de structures privées**. Faute de précision sur la manière dont cette information extraite du Fijais serait transmise, la commission des lois a préféré se référer aux transmissions d'informations par le Parquet déjà prévues par le code de procédure pénale.

Enfin, afin de cantonner les mesures de suspension provisoire aux cas les plus graves, il lui a paru nécessaire **d'imposer une analyse *in concreto* établissant l'existence de risques** pour la santé ou la sécurité des mineurs ou majeurs en situation de vulnérabilité avec lesquels la personne est en contact.

3. REFUSER DES AJUSTEMENTS PONCTUELS ET NON COORDONNÉS DES MESURES DE PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

Les professionnels entendus par la rapporteure ont **critiqué la méthode employée pour modifier le droit des majeurs vulnérables par amendements et à l'occasion d'une proposition de loi sur le « bien vieillir »**. Ainsi que l'a relevé le Conseil national du notariat, l'Assemblée nationale a opéré **une confusion entre les personnes en situation de vulnérabilité (dont les personnes handicapées) et les personnes âgées**. Par ailleurs, la modification par petites touches, de manière partielle, sans vision ni cohérence d'ensemble, des mesures de protection juridique qui ont déjà fait l'objet de nombreuses évolutions

législatives depuis la loi n°2007-308 du 5 mars 2007 *portant réforme de la protection juridique des majeurs*¹, risque de créer plus de difficultés qu'elle n'en résout.

Les nombreux rapports parus ces dernières années invitent surtout à un travail plus global visant, par exemple, à **mieux articuler les actions de suivi médico-social et de protection juridique** pour assurer une prise en charge globale de la personne, **faire le bilan de l'efficacité des mesures d'habilitation familiale** qui ont connu un fort développement depuis 2015 – elles ont représenté 37 % des mesures prononcées en 2022 - sans réel contrôle ou encore assurer une **plus grande progressivité des mesures de protection juridique** en fonction de l'état de la personne.

Cette approche partielle et précipitée n'est pas à la hauteur des enjeux qui appellent un projet de loi plus complet, assorti d'un avis du Conseil d'État et d'une étude d'impact, sur les mesures de protection juridique des majeurs.

À l'initiative de la rapporteure, la commission des lois a fait le choix de **supprimer l'ensemble des articles additionnels** qui visaient à **prévoir un tuteur ou un curateur de remplacement** en cas de décès (article 5 *quater*), à **élargir le cercle des personnes pouvant être habilitées dans le cadre de l'habilitation familiale** et à prévoir une personne de remplacement en cas de décès (article 5 *sexies*), à instaurer **une passerelle entre les habilitations judiciaires entre époux et les mesures de protection juridique** (article 5 *octies*) et à davantage harmoniser le régime de responsabilité des mesures de protection juridique (article 9 *nonies*).

En cohérence avec cette démarche, elle a également proposé la suppression de l'article 5 *quinquies* qui vise à **faire évoluer le mandat de protection future** créé par la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, afin de **permettre des missions d'assistance**, aux côtés de celles de représentation, la nature du mandat étant susceptible d'évoluer en fonction du degré d'altération des facultés personnelles du bénéficiaire du mandat. Si le principe de cette évolution, préconisé par divers travaux menés ces dernières années (groupe de travail interministériel et interprofessionnel dirigé par Anne Caron Déglise, groupe de travail sur la justice de protection dans le cadre des États généraux de la justice, groupe de travail agissant sous l'égide de l'Institut d'études juridiques du Conseil supérieur du notariat...) n'appelle pas d'opposition, **sa mise en œuvre mériterait une réflexion plus large et une meilleure concertation avec les acteurs concernés**. Par ailleurs, le dispositif proposé ne semble pas abouti et suscite diverses interrogations d'ordre juridique (par exemple, le rattachement de l'acte au droit commun du mandat qui suppose une représentation).

4. RÉGLER ENFIN LA QUESTION DU REGISTRE DES MANDATS DE PROTECTION FUTURE

L'article 5 *decies* a pour objet de créer, au plus tard le 31 décembre 2026, un **registre général de toutes les mesures de protection juridique**, regroupant les mesures judiciaires (sauvegarde de justice, curatelle, tutelle, habilitation familiale) et les mandats de protection future. Ce faisant, il procéderait également à **l'abrogation de l'article 477-1 du code civil** créé par la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 *relative à l'adaptation de la société au vieillissement*, qui prévoit la publicité des mandats de protection future par une inscription sur un registre spécial dont les modalités et l'accès sont réglés par décret en Conseil d'État non publié à ce jour. **Cette abrogation priverait d'effet la décision du Conseil d'État du 27 septembre 2023**, qui enjoint au Gouvernement de prendre ce décret en Conseil d'État dans un délai de six mois, **sous peine d'une astreinte de 200 euros par jour de retard**.

¹ En particulier, la loi n° 2015-177 relative à la modernisation et à la simplification du droit, l'ordonnance n° 2015-1288 portant simplification et modernisation du droit de la famille et la loi n° 2019-222 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Dans ces conditions et compte tenu de l'enjeu de ces mesures de publicité et de centralisation de l'information, la commission des lois a souhaité conserver cet article et en modifier la rédaction afin :

- de **maintenir le registre spécial prévu pour les mandats de protection future** pour conserver le bénéfice de l'injonction sous astreinte prononcée par le Conseil d'État qui oblige le Gouvernement à publier le décret d'application au cours du **premier semestre 2024** ; une adoption de l'article 5 *decies* en l'état de sa rédaction priverait au contraire d'effet cette décision et reporterait la publication du décret à fin 2026 ;
- de **créer un registre dématérialisé centralisant les informations de toutes les mesures de protection juridique en cours d'exécution** afin de permettre le partage d'informations sur ces mesures qui est souhaité par les professionnels depuis de nombreuses années. Un tel registre est nécessaire pour assurer le respect du **principe de subsidiarité** et **appliquer les dispositions du code de procédure pénale** relatives aux personnes sous tutelle ou curatelle, et enfin indispensable en vue du **futur règlement européen relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des mesures et la coopération en matière de protection des adultes** ;
- tout en prévoyant une date d'entrée en vigueur plus rapprochée **en 2025**.

La commission des lois a proposé à la commission des affaires sociales saisie au fond d'adopter les articles ainsi modifiés.

Le texte sera examiné en séance publique à compter du mardi 30 janvier 2024.

POUR EN SAVOIR +

- « L'évolution de la protection juridique des personnes : reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables », [rapport de la mission interministérielle](#) menée par Anne Caron Déglise, avocate générale à la Cour de cassation, septembre 2018
- [Rapport du groupe de travail sur la justice de protection](#), États généraux de la Justice, juillet 2022
- « Lever les freins au développement du mandat de protection future : les propositions du notariat », [rapport du Conseil supérieur du notariat](#), octobre 2022



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Elsa Schalck

Rapporteure

Sénatrice
(Les Républicains)
du Bas-Rhin

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale
[http://www.senat.fr/
commission/loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)
Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :
<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp123-147.html>