

680 000 majeurs sous protection judiciaire fin 2014

Thibault Cruzet, Marie Lebaudy*

Au 31 décembre 2014, on comptabilisait un peu moins de 680 000 majeurs sous protection judiciaire parmi lesquels 365 000 sous tutelle (54 %) et 313 000 sous curatelle (46 %).

L'âge moyen des personnes protégées varie selon le type de mesure et leur sexe : les personnes sous tutelle ont en moyenne 64 ans et près de 10 ans de plus que celles sous curatelle. De même, les femmes sous protection sont en moyenne âgées de 12 ans de plus que leurs homologues masculins. Si les femmes sont légèrement majoritaires parmi la population des majeurs protégés, elles sont particulièrement surreprésentées au sein des personnes sous tutelle de plus de 80 ans.

La très grande majorité des majeurs sous protection judiciaire au 31 décembre 2014 n'a connu qu'un seul régime au cours des 6 dernières années, cependant 8 % d'entre eux ont connu au moins deux régimes distincts successivement. Trois trajectoires se distinguent : passage d'une curatelle renforcée à une tutelle ; et dans une moindre mesure passage d'une tutelle à une curatelle renforcée et d'une curatelle renforcée à une curatelle simple. La mesure de protection prend fin plus de huit fois sur dix par décès.

La législation relative aux majeurs protégés a été réformée par la loi n°2007-308 du 5 mars 2007 (cf. encadré). Elle a renforcé le contrôle des mesures en cours en prévoyant qu'à défaut de renouvellement par le juge des tutelles dans le délai de cinq ans, les mesures antérieures au 1^{er} janvier 2009 deviendraient caduques. La connaissance statistique des mesures effectivement en cours s'est ainsi améliorée, permettant de fournir une estimation fiable du stock de majeurs protégés au 31 décembre 2014.

Des personnes sous tutelle en moyenne plus âgées que les personnes sous curatelle

Fin 2014, on dénombrait un peu moins de 680 000 majeurs sous protection judiciaire. Il s'agit de majeurs dont on connaît la date d'entrée dans la mesure et pour lesquels la mesure est toujours active.

On distingue trois principales mesures de protection : la curatelle, la tutelle et la sauvegarde de justice¹. Les mesures de protection devant être proportionnées et

individualisées, la curatelle et la tutelle peuvent faire l'objet d'aménagement et de graduation : ainsi, on distingue en leur sein trois types de curatelle (simple, aménagée et renforcée) et deux types de tutelle (tutelle alléguée et tutelle)².

Plus de la moitié des personnes sous protection sont sous tutelle (54 %, 365 000 personnes), 46 % (313 000) sont sous curatelle et 1 800 majeurs font

l'objet d'une sauvegarde de justice. Les régimes de protection les plus fréquents sont la tutelle au sens restreint (53,2 %) et la curatelle renforcée (42,7 %) (figure 1).

Les majeurs sous tutelle et sous curatelle se distinguent nettement en termes d'âge. Ainsi, les personnes sous tutelle sont en moyenne plus âgées d'environ 10 ans que celles sous curatelle. La moitié des premiers a moins de 65 ans alors que l'âge

Figure 1 : Répartition par type de mesure des majeurs sous régime de protection

31/12/2014	Effectif		Age médian (en année)	Age moyen (en année)	Part de femmes (en %)
	Nombre	Part (en %)			
Ensemble	679 600	100	59	60	52
Curatelle					
simple	19 200	2,8	53	55	48
aménagée	4 100	0,6	53	54	47
renforcée	290 000	42,7	54	55	46
Total	313 400	46,1	54	55	46
Toutes tutelles					
alléguée	2 700	0,4	72	67	59
Tutelle	361 800	53,2	65	64	57
Total	364 500	53,6	65	64	57
Sauvegarde de justice	1 800	0,3	87	82	75

Source : Ministère de la Justice - SDSE - exploitation statistique du répertoire civil général
Champ : France métropolitaine + DOM - Majeurs protégés au 31/12/2014

¹On ne prend pas en compte dans cette étude les mesures d'accompagnement judiciaire qui ne sont pas des mesures de protection *stricto sensu*.

²La tutelle se définit donc à la fois comme l'alternative à la tutelle alléguée (au sens restreint) et à la curatelle (au sens large). Ce terme désignera les tutelles et les tutelles alléguées dans la 1^{ère} partie du texte.

* Statisticiens à la Sous-Direction de la Statistique et des Études

médian est de 54 ans pour les majeurs sous curatelle. S'il y a sensiblement la même proportion de jeunes parmi les majeurs sous curatelle et sous tutelle (environ 9 % ont moins de 30 ans), les deux dispositifs se distinguent fortement aux âges les plus élevés : tandis que 25 % des majeurs sous tutelle ont plus de 83 ans, c'est le cas de seulement 10 % des majeurs sous curatelle.

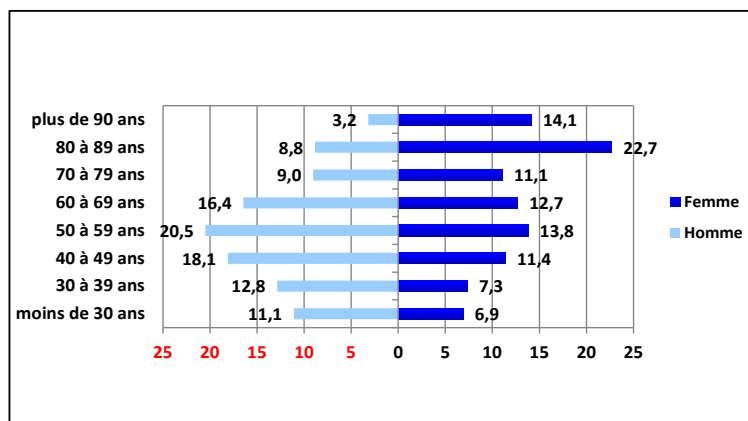
La curatelle prédomine ainsi pour les personnes âgées de 30 à 69 ans, mais elle est distancée par la tutelle à la fois chez les plus jeunes (18 à 30 ans) et chez les plus âgés (70 ans et plus). Le poids des tutelles chez les 18 - 30 ans peut s'expliquer par les effets des changements de statut qui affectent les plus jeunes d'entre eux. C'est en effet à 20 ans que l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé cesse d'être versée aux parents et est remplacée par l'allocation aux adultes handicapés, servie directement aux intéressés.

Ce partage entre curatelle et tutelle selon l'âge se retrouve chez les hommes comme chez les femmes, avec toutefois une rupture plus nette chez les femmes au-delà de 80 ans.

Des femmes sous protection plus âgées que leurs homologues masculins, et plus souvent sous tutelle

Tous âges confondus, les hommes sous protection sont majoritairement sous curatelle (52 %) alors que les femmes sont principalement sous tutelle (59 %). Cela s'explique par le fait que les

Figure 2 : Pyramide des âges des majeurs sous protection



Note de lecture : 20,5 % des hommes sous protection sont âgés de 50 à 59 ans.
 Source : Ministère de la Justice - SDSE - exploitation statistique du répertoire général civil
 Champ : France métropolitaine + DOM - Majeurs protégés au 31/12/2014

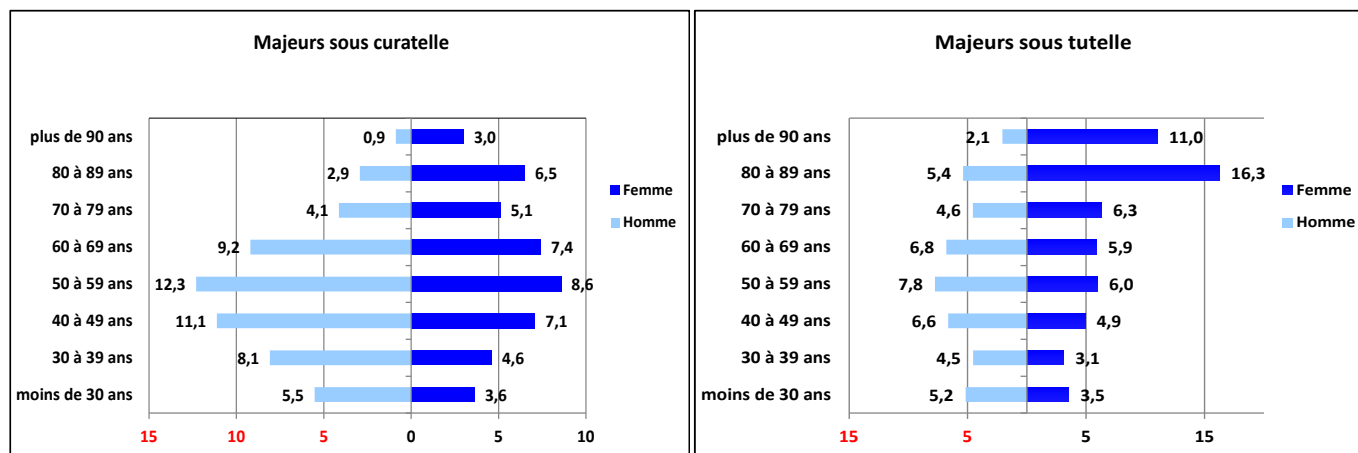
femmes sous protection sont en moyenne plus âgées que les hommes dans la même situation : 66 ans contre 54 ans. Tandis que près des deux tiers (62 %) des hommes sous protection ont moins de 60 ans, c'est le cas de seulement 39 % des femmes (figure 2). La moitié d'entre elles a plus de 67 ans, contre un quart des hommes. Et plus d'un tiers d'entre elles (37 %) a au moins 80 ans contre seulement 12 % des hommes. Au-delà de 90 ans, le déséquilibre entre hommes et femmes est encore plus marqué, avec 3 % des hommes sous régime de protection, et 14 % des femmes.

Au-delà de 70 ans, les femmes deviennent donc nettement majoritaires dans la population sous protection. Ainsi, elles représentent les trois quarts des majeurs sous tutelle de 70 ans et plus (contre 43 % des moins de 70 ans et 57 % tous âges

confondus) et les deux tiers des majeurs sous curatelle de 70 ans et plus (contre 40 % des moins de 70 ans et 46 % tous âges confondus). Au-delà de 90 ans, il y a trois fois plus de femmes que d'hommes sous curatelle, et cinq fois plus sous tutelle (figures 3).

Les hommes sous protection sont en moyenne d'âges assez proches, qu'ils soient sous curatelle ou sous tutelle : ils sont légèrement plus âgés sous tutelle (56 ans) que sous curatelle (52 ans). Il en va différemment des femmes, pour lesquelles les différences sont beaucoup plus marquées. Ainsi, alors que, sous curatelle, les femmes présentent à peu près le même profil d'âge que les hommes, sous tutelle elles sont en moyenne beaucoup plus âgées que les hommes dans la même situation. En conséquence, les écarts d'âge entre

Figure 3 : Pyramide des âges des majeurs sous tutelle et sous curatelle



Note de lecture : 9,2 % des majeurs sous curatelle sont des hommes âgés de 60 à 69 ans. 16,3 % des majeurs sous tutelle sont des femmes âgées de 80 à 89 ans.
 Source : Ministère de la Justice - SDSE - exploitation statistique du répertoire général civil
 Champ : France métropolitaine + DOM - Majeurs sous curatelle et tutelle au 31/12/2014

femmes sous tutelle et sous curatelle sont importants. L'âge moyen des femmes est de 10 ans plus élevé sous tutelle (70 ans) que sous curatelle (59 ans). La moitié des femmes sous curatelle a moins de 58 ans contre 78 ans pour celles sous tutelle.

Personnes sous protection : 1,3 % de la population âgée de plus de 20 ans

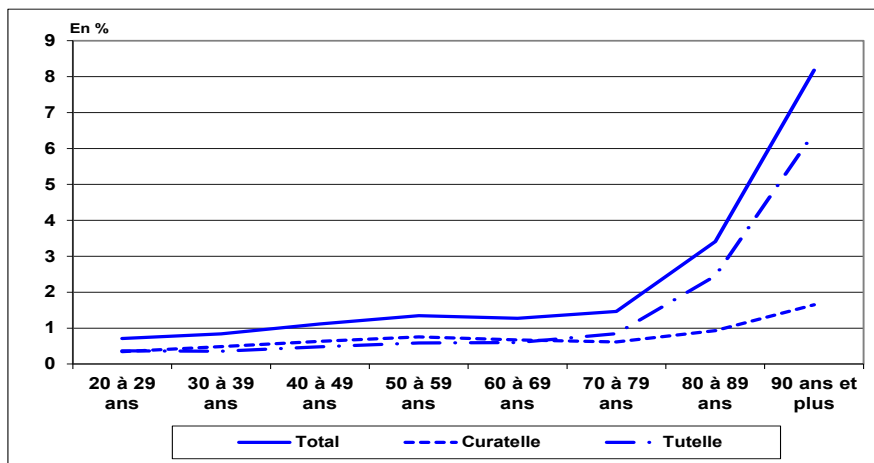
En moyenne, en France, 1,3 % des personnes âgées de plus de 20 ans sont placées sous protection. En lien avec la répartition par âge des personnes protégées, la proportion de la population française sous protection croît avec l'âge. Alors que 0,8 % des 30 à 39 ans sont protégés, c'est le cas de 3,4 % des 80 à 89 ans et de 8,2 % des 90 ans et plus (figure 4).

La proportion des personnes sous tutelle dans les régimes de protection croît avec l'âge. Aussi la part de la population sous curatelle est plus élevée que celle sous tutelle jusqu'à 60 ans ; elles sont équivalentes entre 60 et 79 ans ; au-delà, la part de la population sous tutelle est nettement supérieure. Après 90 ans, cette part est quatre fois plus élevée pour la population sous tutelle que pour celle sous curatelle (respectivement 6,4 % et 1,7 %).

Aux âges élevés, un risque de tutelle plus important pour les femmes que pour les hommes

Les déséquilibres entre hommes et femmes dans la pyramide des âges des personnes sous protection non seulement reflètent, mais aussi renforcent, ceux de la pyramide des âges de la population totale (figure 5). Au-delà de 80 ans, les femmes présentent ainsi un risque d'être sous tutelle près de deux fois plus élevé que les hommes : 2,9 % des femmes de 80 à 89 ans sont sous tutelle, contre 1,6 % des hommes du même âge, et 7,3 % des femmes de 90 ans et plus, contre 3,9 % des hommes du même âge. Ces écarts peuvent être rapprochés des inégales proportions d'hommes et de femmes vivant en couple à partir d'un certain âge, la vie en couple pouvant retarder le placement sous tutelle. Selon les dernières données du recensement de la population, à 80 ans ou plus, les hommes vivent en moyenne trois fois

Figure 4 : Part de la population sous protection (en %)



Source : Ministère de la Justice - SDSE - exploitation statistique du répertoire général civil ; Insee, recensement de la population, estimation au 1^{er} janvier 2015

Champ : France métropolitaine + DOM - Majeurs protégés au 31/12/2014

plus souvent en couple que les femmes, l'écart provenant du plus grand nombre de femmes que d'hommes à ces âges (deux fois plus à 80 ans ou plus).

La Corse a la plus faible part de population protégée

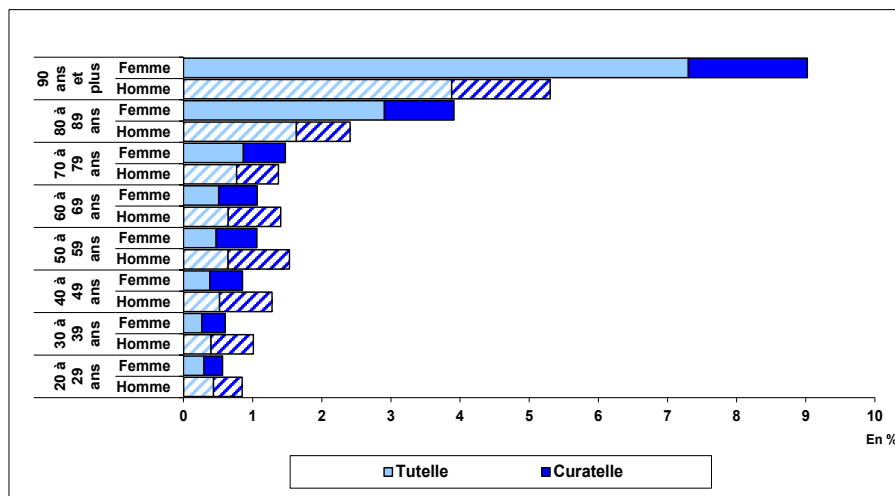
La part de majeurs sous protection varie peu d'une région à l'autre : elle est cependant globalement plus élevée en métropole (1,4 % des 20 ans et plus) que dans les DOM (1,0 % des 20 ans et plus). La Guyane se distingue toutefois, avec la proportion record de personnes protégées aux âges élevés (5,5 % des Guyanais de 80 ans et plus). A contrario, la Corse présente la part la plus faible de majeurs sous protection (0,7 % des 20 ans

et plus), quelles que soient les tranches d'âge. L'Ile-de-France se singularise, quant à elle, avec des pourcentages de population sous protection plus faibles que la moyenne métropolitaine avant 80 ans, et plus forts ensuite.

Moins de 10 % des majeurs protégés ont connu au moins deux mesures distinctes dans les 6 dernières années

Parmi les personnes sous protection au 31 décembre 2014, la très grande majorité (92 %) n'a connu qu'un seul régime depuis 2009. Elles ont cependant pu repasser devant le juge à l'occasion du renouvellement à l'identique de la mesure ou d'un changement *a minima* portant sur l'identité du tuteur ou du

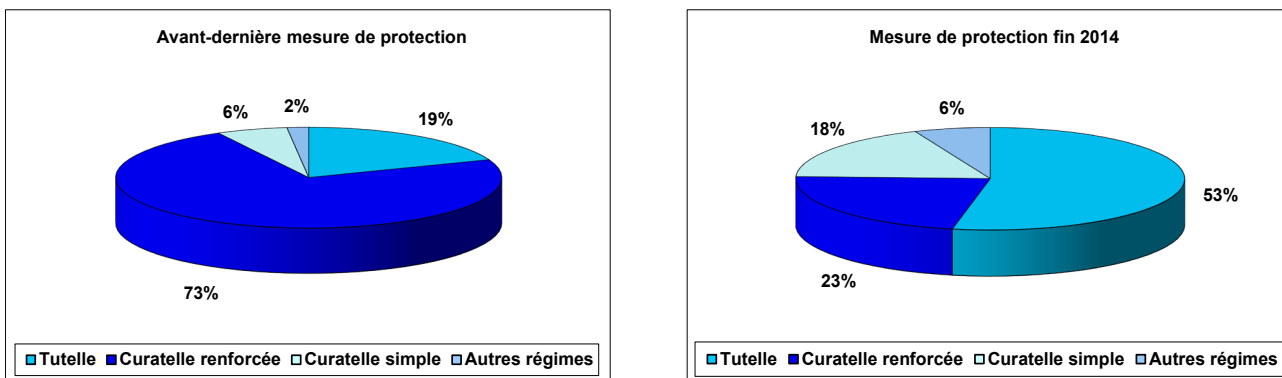
Figure 5 : Part de population sous protection par tranche d'âge, sexe, et type de mesure



Source : Ministère de la Justice - SDSE - exploitation statistique du répertoire général civil ; Insee, recensement de la population, estimation au 1^{er} janvier 2015

Champ : France métropolitaine + DOM - Majeurs sous tutelle et sous curatelle au 31/12/2014

Figure 6 : Personnes protégées ayant connu au moins 2 mesures distinctes entre 2009 et 2014



Note de lecture : parmi les individus présents au 31/12/2014 qui avaient connu au moins deux mesures de protection distinctes sur la période 2009-2014, 53 % étaient sous tutelle fin 2014.

Source : Ministère de la Justice - SDSE - exploitation statistique du répertoire général civil

Champ : France métropolitaine + DOM - Majeurs sous tutelle et sous curatelle au 31/12/2014 ayant connu au moins 2 mesures de protection distinctes entre 2009 et 2014 (8 % des majeurs protégés)

curateur (association tutélaire au lieu d'un proche par exemple). Cette part est de 88 % pour les personnes sous protection depuis 2009.

8 % des majeurs sous protection, soit 56 000 personnes, ont en revanche connu au moins une conversion de mesure, ou une modification de son étendue dans les six dernières années. Leur état de santé a suffisamment évolué pour que le juge décide de modifier le régime de protection. Aussi, la répartition par type de régime diffère-t-elle entre l'avant-dernier et le régime actuel. Pour les trois quarts des individus, l'avant-dernier régime de protection était une curatelle renforcée et pour 19 % d'entre eux une tutelle³ (figure 6). Dans le cadre du régime de protection en cours fin 2014, les majeurs sous tutelle sont désormais majoritaires (53 %), devant la curatelle renforcée et la curatelle simple (respectivement 23 % et 18 %).

tardif pour les femmes (75 ans) que pour les hommes (63 ans). Ainsi, un homme sur deux, mais seulement une femme sur quatre, passant d'une curatelle renforcée à une tutelle avaient moins de 65 ans lors du changement de mesure. Les deux autres trajectoires relèvent d'un allègement de mesure de protection : 17 % des personnes ayant connu au moins deux régimes de protection distincts depuis 2009 passent d'une tutelle à une curatelle renforcée et autant d'une curatelle renforcée à une curatelle simple. Ces trajectoires correspondraient à une amélioration de l'état de santé de la personne. Ces allègements de mesures interviennent en moyenne à 50 ans. Un quart des individus a plus de 60 ans aussi bien lors du passage d'une tutelle à une curatelle renforcée que lors du passage de la curatelle renforcée à la curatelle simple.

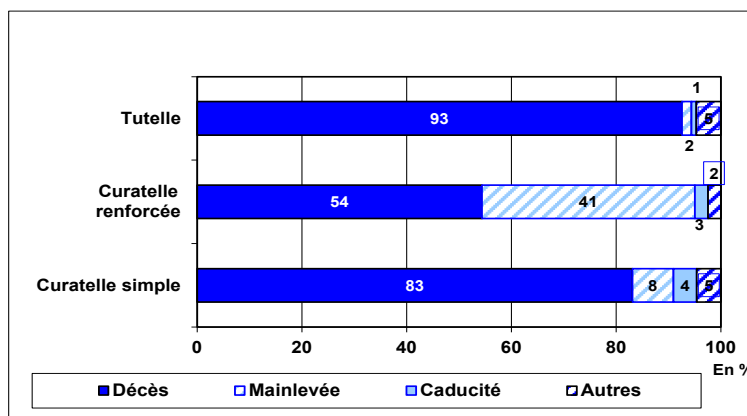
Que les personnes aient changé ou non

de régime de protection depuis 2009, elles sont majoritairement sous tutelle fin 2014 (53 % dans les 2 cas). Cependant, la part des curatelles simples est beaucoup plus élevée parmi les individus qui ont connu au moins deux mesures distinctes sur la période (18 % contre 1 %), au détriment des curatelles renforcées (23 % contre 44 %).

Entre 2009 et 2014, les juridictions se sont dessaisies de près de 115 000 dossiers de protection. Une partie correspond à des déménagements, donnant lieu à une nouvelle entrée dans le dispositif, sans que l'on puisse établir de lien ni retracer le parcours complet de la personne. Ces dessaisissements concernent des personnes sous tutelle six fois sur dix et sous curatelle renforcée une fois sur quatre. S'ils ont lieu tout au long de la vie des majeurs protégés, ils sont plus fréquents entre 80

Ce constat est le résultat de trois trajectoires, qui correspondent à plus de quatre cas sur cinq. Le principal mouvement observé est le passage d'une curatelle renforcée à une tutelle (51 %), qui résulte vraisemblablement d'une dégradation de l'état de santé de la personne sous protection, souvent liée au vieillissement. La curatelle renforcée serait une étape intermédiaire avant la mise sous tutelle, mesure la plus contraignante. Ce changement de mesure intervient en moyenne à 70 ans, trois quarts de cette population ayant plus de 58 ans. Il est, en moyenne, bien plus

Figure 7 : Modes de sortie de régime de protection selon la mesure

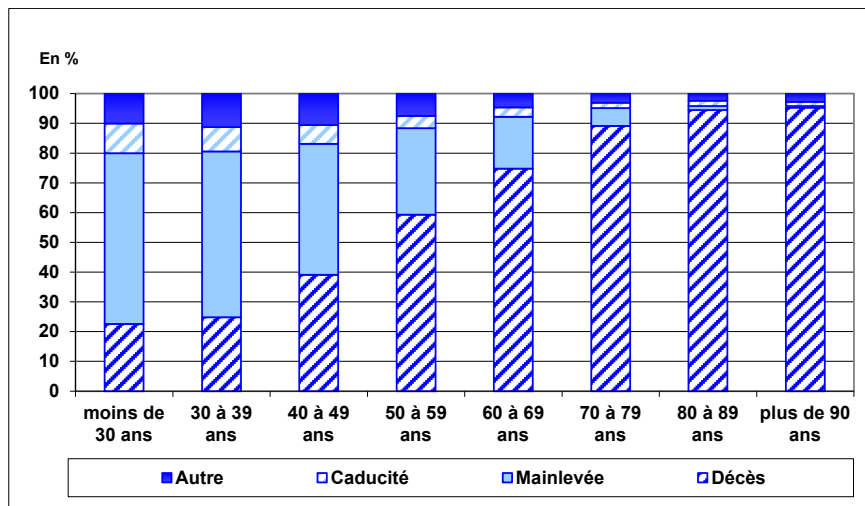


Source : Ministère de la Justice - SDSE - exploitation statistique du répertoire général civil

Champ : France métropolitaine + DOM - Majeurs sortis de régime de protection entre 2009 et 2014

³Jusqu'à la fin de l'étude, le terme tutelle désigne les tutelles au sens restreint (hors tutelles allégées).

Figure 8 : Modes de sortie de régime de protection selon l'âge



Source : Ministère de la Justice - SDSE - exploitation statistique du répertoire général civil
 Champ : France métropolitaine + DOM - Majeurs sortis de régime de protection entre 2009 et 2014

et 90 ans pour les personnes sous tutelle, vraisemblablement suite à un placement en établissement, qui conduit la personne à dépendre d'une autre juridiction. Il convient de rappeler que le juge des tutelles intervient au niveau du tribunal d'instance. Or, 297 de ces tribunaux sont répartis sur le seul territoire métropolitain, ce qui signifie que certains départements en comptent plusieurs, par exemple, sept dans les Hauts-de-Seine, trois dans l'Hérault, deux dans le Cantal. Un déménagement dans un périmètre restreint ou un placement dans une institution relevant de l'aide sociale peut donc facilement conduire à un changement de ressort de tribunal d'instance.

Plus de 4 sorties définitives d'un régime de protection sur 5 par décès

Sur la période 2009-2014, plus de 325 000 individus sont sortis d'un régime de protection, pour principalement deux raisons : par décès (82 %) ou suite à une mainlevée (11 %) (figure 7). La mesure de protection de 8 700 personnes est par ailleurs devenue caduque entre 2009 et 2014, près de 3 000 d'entre elles étaient des sauvegardes de justice. Le mode de sortie est beaucoup plus fréquemment le décès pour les personnes sous tutelle (93 %) et sous curatelle simple (83 %) que pour celles sous curatelle renforcée (54 %), au profit des mainlevées pour ces dernières (41 %). Les sorties définitives par caducité de la mesure

sont relativement plus importantes pour les curatelles simples (4 %).

Avant 40 ans, les sorties définitives par mainlevée sont majoritaire (56 %), plus particulièrement pour les curatelles renforcées (82 % contre 21 % pour les autres mesures). Elles sont moins fréquentes pour les tutelles et, dans une moindre mesure, les curatelles simples (respectivement 14 % et 38 %). A mesure que les personnes vieillissent, leur sortie d'un régime de protection, quel qu'il soit, résulte plus souvent de leur décès (figure 8). Cette part atteint 89 % entre 70 et 79 ans et 94 % pour les plus de 80 ans. Au-delà de 80 ans, les mainlevées

sont rares (moins de 1 %), y compris pour les curatelles renforcées (5 %).

77 ans : âge moyen de sortie définitive d'un régime de protection

Les personnes sorties définitivement du dispositif de protection entre 2009 et 2014 étaient, comme les personnes sous protection fin 2014, le plus souvent sous tutelle, puis sous curatelle renforcée et sous curatelle simple (figure 9). Elles avaient 77 ans, en moyenne, au moment de la sortie, tous régimes et tous motifs de sortie confondus. Cet âge moyen est sensiblement moins élevé pour les majeurs sortis de protection en étant sous curatelle renforcée (63 ans), suite à une mainlevée (50 ans) ou une caducité (64 ans). La moitié des personnes sorties définitivement d'un dispositif de protection entre 2009 et 2014 avaient plus de 83 ans au moment de leur sortie ; cette proportion est divisée par deux pour les individus dont le dernier régime était la curatelle renforcée. En lien avec la plus grande part de mainlevée pour les curatelles renforcées, les sorties de ce régime ont lieu à tout âge : un quart d'entre elles concernent des majeurs protégés de moins de 48 ans et autant de plus de 82 ans.

Figure 9 : Les majeurs sortis d'un régime de protection

	Effectif		Age moyen de sortie
	Nombre	Part (en %)	(en année)
Ensemble	325 200	100	77
Par principales mesures			
Tutelle	207 300	64	82
Curatelle renforcée	71 600	22	63
Curatelle simple	40 400	12	74
Par principaux modes de sortie			
Décès	266 500	82	81
Mainlevée	36 300	11	50
Caducité	8 700	3	64

Source : Ministère de la Justice - SDSE - exploitation statistique du répertoire général civil
 Champ : France métropolitaine + DOM - Majeurs sortis de protection entre 2009 et 2014

Encadré

L'actuel régime de protection juridique des majeurs, réformé par la loi n°2007-308 du 5 mars 2007, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Il se substitue à la loi n°68-5 du 3 janvier 1968, complétée par la loi n°96-462 du 28 mai 1996.

La réforme avait deux objectifs principaux :

- recentrer le régime des tutelles et curatelles sur les personnes réellement atteintes d'une altération médicale de leurs facultés personnelles ;
- mettre en place une révision périodique aux fins de s'assurer que la mesure est toujours nécessaire et proportionnée mais également que ses modalités d'exercice sont toujours adaptées à la situation de l'intéressé.

En vertu de l'article 425 du code civil, toute personne majeure dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté, peut bénéficier d'une mesure de protection juridique. Aux termes de l'article 428 alinéa 2 du code civil, la mesure de protection est proportionnée et individualisée en fonction du degré d'altération des facultés personnelles de l'intéressé. Le juge doit également veiller à respecter le principe de subsidiarité : il ne peut prononcer une mesure qu'après avoir vérifié qu'une mesure moins incapacitante n'apporterait pas une protection suffisante.

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

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

- **La curatelle** est destinée aux majeurs qui, sans être hors d'état d'agir eux-mêmes, ont besoin d'être assistés ou contrôlés d'une manière continue dans les actes importants de la vie civile (article 440 du code civil). Elle est fixée pour une durée maximale de cinq ans lors de l'ouverture. Il s'agit d'un régime d'incapacité partielle garantissant au majeur protégé une certaine autonomie et un accompagnement à l'insertion dans la vie sociale. L'assistance et le contrôle d'un curateur n'interviennent que pour les actes les plus importants de la vie. Le majeur conserve toujours le droit de vote. Dans le cadre d'une curatelle renforcée, le juge donne au curateur mission de percevoir et gérer les ressources de la personne protégée.
- **La tutelle** est destinée aux individus qui doivent être représentés d'une manière continue dans les actes de la vie civile. Il s'agit de la mesure de protection la plus contraignante puisque c'est un régime d'incapacité complète. Le juge fixe la durée de la mesure sans qu'elle puisse excéder cinq ans - dix ans sur décision spécialement motivée - au bout desquels la situation de la personne doit être réexaminée, avant un éventuel renouvellement (article 441 du code civil).

Le stock de majeurs protégés au 31 décembre de l'année N peut être calculé de deux façons. Il est égal au nombre de mesures ouvertes à cette date, données issues du répertoire général civil. Il peut aussi être calculé en ajoutant au stock de l'année N-1 le flux de personnes entrant dans un régime de protection au cours de l'année N et en ôtant le flux de personnes en sortant (sous forme de décès, mainlevée, dessaisissement, caducité ou autres).

L'article 45 de la loi du 5 mars 2007 imposant que les mesures ouvertes avant le 1^{er} janvier 2009 soient revues par le juge dans un délai de cinq ans sous peine de prendre fin de plein droit, toutes les mesures ouvertes avant le 1^{er} janvier 2009 non renouvelées depuis cette date sont rendues caduques au 31 décembre 2013. Aussi a-t-on pu calculer les stocks de majeurs protégés au 31 décembre 2013 à partir des mesures ouvertes à cette date et établir celui du 31 décembre 2014 selon ces deux méthodes.

Pour en savoir plus :

- Références Statistiques Justice, année 2014, fiche n°2.2, juillet 2016
- L. Pecaut-Rivolier - « Protéger un majeur vulnérable. 2013-2014 », Delmas, octobre 2012, 2^{ème} édition