

Mai 1998
 Numéro

51

La protection juridique des majeurs : 500 000 personnes concernées

Agnès d'Autume, Aline Pauron*

Les placements de majeurs sous protection juridique ont progressé de 44 % entre 1990 et 1996, ce qui représente la plus forte hausse de tous les contentieux devant les tribunaux d'instance. Cette progression est contrastée selon le mode de protection : les tutelles ont peu augmenté, tandis que les curatelles ont doublé.

Ont particulièrement augmenté les mises sous tutelle de femmes âgées d'une part, les mises sous curatelle d'hommes d'âge moyen d'autre part.

En 1996, 26 000 personnes ont été placées sous tutelle et 24 000 personnes sous curatelle. Le nombre de majeurs protégés atteint 500 000 personnes au 31 décembre 1996, soit environ 1 % de la population des plus de 18 ans.

En 1996 comme en 1990, l'exercice des mesures est assuré dans plus de 40 % des cas par des professionnels et non par la famille. Tutelles et curatelles d'État prennent une importance grandissante.

Lorsque ses facultés mentales ou physiques sont altérées par une maladie, une infirmité ou un affaiblissement dû à l'âge, une personne majeure peut être placée sous un régime de protection juridique : la tutelle ou la curatelle. Cette dernière mesure peut également être prononcée pour la personne qui, par sa prodigalité, son intempérance ou son oisiveté, s'expose à tomber dans le besoin. Ces deux régimes visent à protéger à la fois la personne et ses biens. Dans le cas d'une tutelle, le majeur est représenté dans tous les actes de la vie civile. Dans celui d'une curatelle, assistance et contrôle n'interviennent que pour les actes les plus importants -encadré 1-.

En 1996, 75 500 demandes d'ouverture d'un régime de protection ont été déposées devant le juge des tutelles -tableau 1- ; elles ont fortement augmenté par rapport à 1990 (+47 %), essentiellement en raison de la progression des demandes de curatelle.

Moins d'un tiers des saisines d'origine familiale

Le juge des tutelles peut être saisi par la requête d'un proche de la personne à protéger (conjoint, ascendant, descendant, frère, sœur), voire de l'intéressé lui-même, mais ce mode de saisine familiale ne représente que 29 % des affaires introduites en 1996 (32 % en 1990). Dans plus de la moitié des procédures, le juge se saisit

d'office après avoir eu connaissance de l'état de santé de la personne à protéger, soit par son entourage, soit par les services sociaux ou le médecin traitant. Ce type de saisine semble refléter une attitude active des services médico-sociaux, notamment des établissements de soins et d'hébergement, tendant à généraliser cette pratique -tableau 1-.

Presque autant de placements sous curatelle que sous tutelle

En 1996, les juges des tutelles ont prononcé 50 000 décisions de placement sous protection juridique. Ce nombre a crû fortement depuis 1990 (+44 %), dans un contexte général de stagnation des contentieux des tribunaux d'instance. Les deux mesures ont connu des évolutions très différentes, puisque les curatelles ont doublé pendant que les tutelles n'augmentaient que de 15 %. L'écart entre les deux

modes de protection s'est ainsi fortement réduit, les curatelles représentant 24 000 mesures en 1996 et les tutelles 26 000. Cette évolution pourrait traduire le souci manifesté par les juges des tutelles de conserver aux majeurs à protéger une certaine autonomie : la curatelle laisse en effet aux intéressés la jouissance de certains droits, en particulier le droit de vote.

Entre le dépôt de la demande et le jugement, l'attente est en moyenne de six mois, soit un allongement de quinze jours par rapport à 1990. Cette durée est un peu supérieure à la durée moyenne des affaires traitées dans les tribunaux d'instance (5,1 mois) : quel que soit le régime de protection, des délais sont nécessaires pour l'examen par un médecin spécialiste, pour les auditions, pour la reconstitution des différents éléments du patrimoine, et plus généralement pour une bonne appréciation de la situation familiale.

Tableau 1. Demandes d'ouverture d'un régime de protection

	1990		1996	
	Nombre	%	Nombre	%
Toutes demandes.....	51 343	100,0	75 532	100,0
Demandes de tutelle.....	27 838	54,2	28 099	37,2
Demandes de curatelle.....	9 136	17,8	16 368	21,7
Demandes de protection sans précision du régime ..	14 369	28,0	31 065	41,1
Saisines d'office du juge des tutelles.....	28 807	56,1	42 390	56,1
Requêtes d'un proche.....	16 240	31,6	21 943	29,1
Saisines après incompétence d'un autre juge.....	6 296	12,3	11 199	14,8

Source : répertoire général civil

* Statisticiennes à la Sous-direction de la Statistique, des Études et de la Documentation

Dans l'attente du jugement et pour faire face à une situation d'urgence, le juge des tutelles décide fréquemment de placer la personne à protéger sous un régime de protection provisoire : la sauvegarde de justice. En 1996, 30 000 majeurs protégés ont ainsi bénéficié dans un premier temps d'une sauvegarde de justice¹.

Tutelles : une population qui se féminise et vieillit

62 % des personnes mises sous tutelle sont des femmes (55 % en 1990). L'âge moyen des "entrants" est de 66 ans en 1996 (61 ans en 1990). Il se répartit en 73 ans pour les femmes, et 57 ans pour les hommes ; cet écart est plus accentué que celui des espérances de vie (respectivement 82 ans et 74 ans).

Les mises sous tutelle sont concentrées au début de la majorité et à la fin de la vie **graphique 1**. Elles concernent particulièrement des jeunes handicapés, et des femmes très âgées ayant perdu leurs facultés d'autonomie et de discernement.

Entre 18 et 20 ans (2 400 mises sous tutelle en 1996), le juge ouvre une mesure de protection pour de jeunes handicapés qui, à l'âge de vingt ans, vont percevoir l'allocation d'adulte handicapé (dont la gestion sera alors assurée par un tuteur).

Entre 21 et 74 ans, en moyenne 200 majeurs de chaque classe d'âge seulement sont mis sous tutelle chaque année. Après 74 ans, les femmes mises sous tutelle sont trois fois plus nombreuses que les hommes (10 000 contre 3 000), bien qu'elles ne soient que deux fois plus nombreuses dans la population.

Tutelle familiale : la moitié des cas

Le juge peut graduer la protection en choisissant un allègement de la mesure : il ne recourt à cette pratique que très rarement (1 % des tutelles sont allégées). Il prononcera plutôt une curatelle aggravée qu'une tutelle allégée.

Le juge décide à qui il confie l'exercice de la tutelle à partir de nombreux critères : état de santé, entourage familial, complexité du patrimoine... Il recherche généralement une solution familiale pour éviter le recours à des professionnels. Mais dans la pratique, en 1996 comme en 1990, à peine la moitié des tutelles relèvent d'une gestion familiale **tableau 2**.

Encadré 1. Tutelle, curatelle, sauvegarde de justice

Les régimes de protection des majeurs sont organisés par la loi du 3 janvier 1968, complétée par la loi du 28 mai 1996. Le juge des tutelles (juge du tribunal d'instance) prononce une mesure de protection lorsque l'altération des facultés du majeur a été constatée par un médecin spécialiste. Il apprécie l'opportunité d'un régime de protection, et choisit entre trois régimes :

■ **La tutelle** est un régime d'incapacité complète (qui nécessite le certificat d'un médecin inscrit sur une liste spéciale) ; elle est ouverte quand un majeur a besoin d'être représenté d'une manière continue dans les actes de la vie civile (art. 492 du Code civil).

Le tuteur peut accomplir seul la majorité des actes "d'administration" (ceux qui concernent la gestion du patrimoine et des revenus de la personne protégée). En revanche l'autorisation du juge est nécessaire pour les actes "de disposition" (ventes d'immeubles ou de valeurs mobilières par exemple). Le tuteur rend compte de sa gestion annuellement au juge des tutelles ou au greffier en chef du tribunal d'instance. Pour les actes de disposition, il saisit le juge qui pourra, soit autoriser le tuteur à les accomplir, soit refuser. Le majeur sous tutelle perd ses droits civiques et politiques (notamment le droit de vote).

■ **La curatelle** est un régime d'incapacité partielle ; elle est ouverte lorsque le ma-

jeur, sans être hors d'état d'agir lui-même, a besoin d'être conseillé ou contrôlé dans certains actes de la vie civile, ou lorsque par sa prodigalité, son intempérance ou son oisiveté, il s'expose à tomber dans le besoin ou compromet l'exécution de ses obligations familiales (art. 508 et 508-1 du Code civil).

Le curateur est choisi parmi les parents, amis ou toute personne s'intéressant à la personne protégée. Le juge peut distinguer des actes que la personne peut accomplir seule, et des actes nécessitant le concours du curateur.

Le majeur sous curatelle simple peut percevoir et utiliser seul ses revenus, conclure un bail d'habitation, établir un testament, voter. En revanche les actes comme les ventes de biens immobiliers et de fonds de commerce, les donations, le mariage nécessitent l'assistance du curateur. Dans la curatelle "renforcée", même les revenus sont gérés par le curateur.

■ **La sauvegarde de justice** est un régime de capacité protégée pour le majeur atteint d'une altération provisoire. Elle peut être prononcée par le juge en attente de l'ouverture d'une tutelle ou d'une curatelle, ou résulter d'une simple déclaration faite au procureur de la république par un médecin (art. 491 du Code civil). Dans ce dernier cas, elle est valable deux mois, puis renouvelable par six mois.

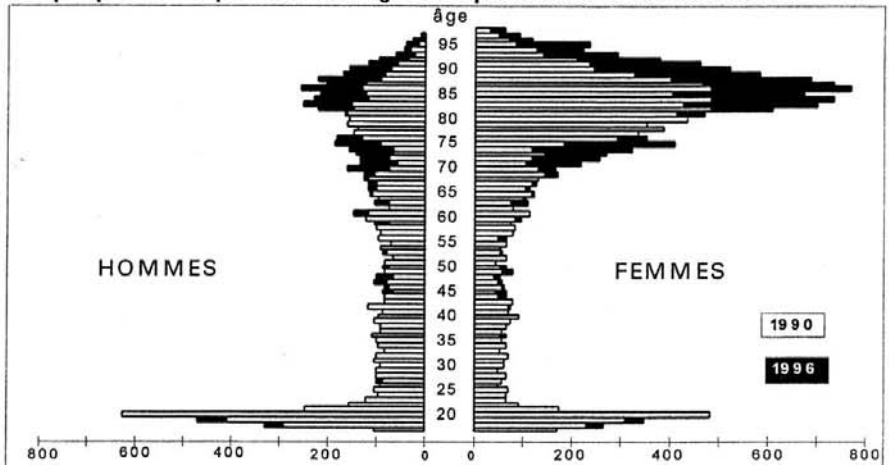
L'essentiel de ces tutelles "familiales" s'exercent dans le cadre de l'administration légale sous contrôle judiciaire. La gestion est alors confiée par priorité au conjoint non séparé, et à défaut à un ascendant, un descendant, un frère ou une sœur, qui devient l'administrateur légal.

Le juge peut aussi élargir le cercle familial dans la tutelle en confiant l'exercice à un conseil de famille, de quatre à six membres. Cette mesure est toutefois marginale (1,7 % des

tutelles) : elle se heurte à la difficulté de réunir un conseil de famille et à la lourdeur de la gestion. Ce mode de gestion reste cependant utilisé lorsque le patrimoine est important. Il constitue parfois, pour le juge des tutelles, un moyen d'obtenir un consensus familial en cas de conflits.

La gestion familiale est la plus pratiquée à la fois auprès des jeunes handicapés de moins de 30 ans, et auprès des personnes âgées de 70 à 80 ans.

Graphique 1. Pyramide des âges des personnes mises sous tutelle



Lecture : 600 hommes de 19 ans ont été placés sous tutelle en 1996 (680 en 1990)

1. Ce chiffre ne comprend pas les sauvegardes de justice par déclaration au procureur de la république.

65 % des protégés de moins de 30 ans sont ainsi sous tutelle familiale. On peut penser que pour ces jeunes adultes, la tutelle est exercée par l'un des parents.

51 % des personnes protégées âgées de 70 à 80 ans sont, elles aussi, sous tutelle familiale : leurs enfants prennent alors en charge la tutelle, jusqu'au moment où ils deviennent eux-mêmes trop âgés pour l'assurer (la part de la tutelle familiale diminue pour les plus de 80 ans).

Augmentation rapide des tutelles d'État

En l'absence de solution familiale, le juge désigne des gérants de tutelle, ou confie la gestion de cette mesure à l'État.

Lorsque la structure des biens à gérer est simple et que l'entourage familial est inexistant ou défaillant, le juge désigne comme gérant de tutelle un préposé administratif de l'établissement de soins où le majeur est placé, ou encore un administrateur spécial. 34 % des tutelles sont ainsi des tutelles en gérance. Cette part baisse régulièrement depuis 1990 au profit des tutelles d'État -tableau 2-.

Aujourd'hui, 17 % des tutelles sont déferées à l'État. Si leur importance numérique reste faible, elles ont fortement augmenté depuis 1990. Lorsque la tutelle est déclarée vacante (pas de solution familiale ni de gérant désigné), l'exercice en est confié soit au préfet, qui la délègue alors au directeur départemental de l'action sanitaire et sociale, soit exceptionnellement à un notaire, soit encore à une personne physique ou morale qualifiée, figurant sur la liste établie par le procureur de la République pour le ressort du tribunal de grande instance.

Tableau 2. Jugements de placement sous protection selon la nature du régime

Nature du régime	1990		1996	
	Nombre	%	Nombre	%
Tous régimes	34 597		49 941	
Placements sous tutelle.....	22 947	100,0	26 410	100,0
Conseil de famille	572	2,5	447	1,7
Administration légale.....	10 479	45,7	12 478	47,2
sous-total "tutelle familiale".....	11 051	48,2	12 925	48,9
Tutelle en gérance.....	9 177	40,0	9 049	34,3
Tutelle d'État	2 719	11,8	4 436	16,8
Placements sous curatelle.....	11 640	100,0	23 531	100,0
Curatelle "familiale".....	9 083	78,0	16 345	69,5
Curatelle d'État	2 567	22,0	7 177	30,5

Source : répertoire général civil

Curatelles : des hommes de moins de 50 ans

Le profil des majeurs mis sous curatelle est très différent de celui des majeurs mis sous tutelle -graphique 2-. Ils ont en moyenne 53 ans, en 1996 comme en 1990. En 1996, les hommes mis sous curatelle sont plus nombreux que les femmes. Ils sont aussi plus jeunes (48 ans contre 59 ans).

Le doublement des curatelles entre 1990 et 1996 se manifeste à tous les âges. Un nouveau profil de personnes sous curatelle apparaît toutefois : celui d'hommes de 21 à 50 ans. Pour expliquer ce phénomène, plusieurs juges des tutelles considèrent qu'il pourrait s'agir de personnes en situation de grande détresse, "accidentées de la vie" pour raisons professionnelles, psychologiques ou familiales, et ne se trouvant plus en mesure de gérer leurs ressources. La curatelle leur permettrait alors de sortir d'une situation de crise (chômage, surendettement, expulsion locative ...), même si c'est au prix d'une importante privation de droits. Elle s'accompagnerait souvent d'une tutelle aux prestations sociales, permettant au curateur d'aider la personne à gérer l'ensemble

de ses ressources, salaire aussi bien que prestations sociales.

Comme pour les tutelles, deux autres profils se dégagent aux âges extrêmes de la vie : les jeunes handicapés de 18 à 20 ans (1 000 en 1996), et les personnes âgées de plus de 80 ans (4 700, dont 72 % de femmes) -graphique 2-.

La curatelle aggravée comme alternative à la tutelle

La croissance spectaculaire des curatelles depuis 1990 traduit la volonté des juges de ne pas ôter aux majeurs toute leur capacité juridique, et de faciliter une éventuelle réinsertion dans la vie sociale. Comme pour les tutelles, le juge peut aménager la curatelle afin de trouver le degré le mieux adapté à la situation du majeur : curatelle allégée, curatelle aggravée (ou renforcée). Le doublement des curatelles entre 1990 et 1996 s'accompagne d'une augmentation encore plus forte des curatelles aggravées -tableau 3-. Dans la très grande majorité des cas (86 %), le juge prononce une curatelle aggravée qui donne mission au curateur de percevoir et gérer les ressources. Cette mesure apparaît comme une forme atténuée de tutelle, mais elle est généralement mieux acceptée par le majeur. En revanche la curatelle allégée est peu utilisée (2 %).

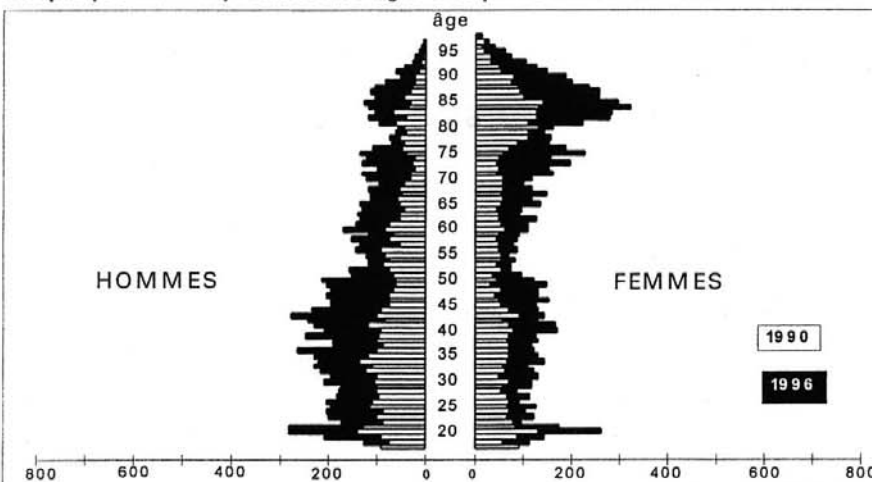
En 1996, près de 70 % des curatelles sont "familiales" (78 % en 1990) -tableau 2-.

Tableau 3. Jugements de placement sous protection selon le degré du régime

Degré du régime	1990	1996
	Nombre	Nombre
Placement sous tutelle	22 947	26 410
Tutelle.....	22 469	26 113
Tutelle allégée.....	478	297
Placement sous curatelle	11 650	23 531
Curatelle aggravée	9 305	20 121
Curatelle simple	2 029	2 872
Curatelle allégée	317	538

Source : répertoire général civil

Graphique 2. Pyramide des âges des personnes mises sous curatelle



Lecture : 350 femmes et 100 hommes de 87 ans ont été placés sous curatelle en 1996 (respectivement 150 et 60 en 1990).

Pour désigner le curateur, le juge dispose d'un éventail plus large que pour les tutelles : l'entourage familial s'étend aux parents, amis du majeur protégé, ou plus simplement à toute personne qui lui porte un intérêt particulier. Le juge doit néanmoins donner la priorité au conjoint non séparé. À partir de 50 ans, la part des curatelles "familiales" s'accroît avec l'âge, pour atteindre 83 % pour les personnes âgées de plus de 80 ans.

Si la situation ne permet pas la désignation d'un curateur "familial", la curatelle est déferée à l'État dans les mêmes conditions que la tutelle. Le nombre de curatelles d'État a presque triplé en six ans, ce qui reflète l'isolement dans lequel se trouvent un nombre croissant d'incapables majeurs. La précarité de leur situation exige que la gestion de la curatelle soit assurée par un organisme spécialisé. Les curatelles d'État sont plus répandues chez les majeurs de moins de 50 ans, leur proportion atteignant 37 %.

Au total, tutelles et curatelles confondues, les mises sous protection confiées à l'État

ont plus que doublé en six ans. Les associations tutélaires doivent donc faire face à une charge grandissante.

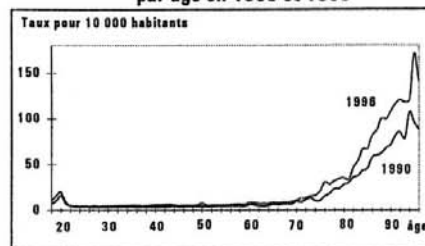
Environ 500 000 majeurs sous protection juridique

Les taux annuels de mise sous protection par âge fournissent un autre indicateur de l'ampleur des mises sous tutelle ou curatelle dans la population : jusqu'à 70 ans, ce taux reste faible (six personnes pour 10 000 habitants) ; après 70 ans, les taux augmentent régulièrement avec l'âge : au-delà de 80 ans, on arrive chaque année à des taux de mise sous protection de 1,5 % pour chaque tranche d'âge. Ces taux ont nettement augmenté entre 1990 et 1996 - **graphique 3**.

Associée à l'allongement général de la durée de la vie, cette augmentation des taux de mise sous protection judiciaire aux âges élevés est directement liée à la progression constatée des mises sous tutelle et curatelle.

Un recensement de tous les dossiers en cours de gestion au 31 décembre 1996 dans

Graphique 3. Taux de mise sous protection par âge en 1990 et 1996



les cabinets des juges des tutelles conduit à estimer à environ 500 000 le nombre de majeurs sous protection judiciaire à cette date - **encadré 3**.

Ceci représente environ 1 % de la population des plus de 18 ans. Comme le flux annuel des ouvertures de régimes (50 000 en 1996) est nettement supérieur au flux des clôtures de régimes (décès, mainlevées : 42 000 en 1996), le phénomène étudié devrait encore prendre de l'ampleur au cours des prochaines années. ■

Encadré 3. Source et méthodes

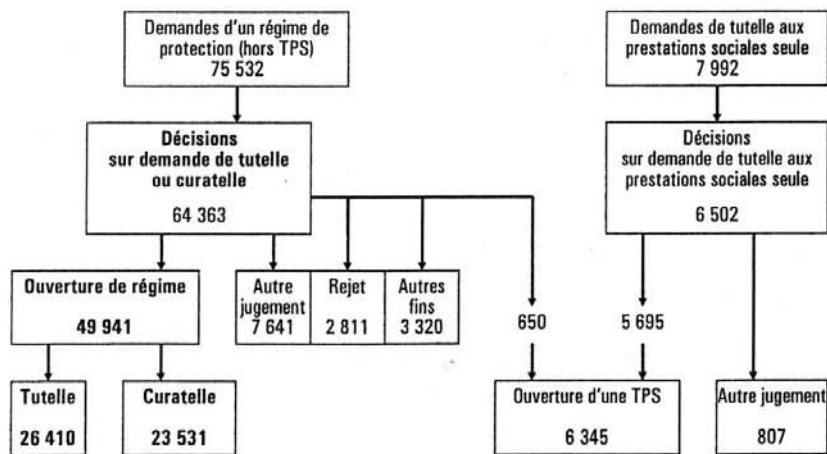
- Cette actualisation d'une étude de 1991 (cf. Infostat Justice n° 24) repose sur l'exploitation statistique du Répertoire Général Civil de 1990 à 1996. Ce répertoire fournit des informations sur la situation juridique des majeurs protégés, leurs caractéristiques démographiques (âge et sexe), le mode de gestion du régime de protection. En revanche il ne donne aucune précision sur le tuteur, et en particulier sur le lien de parenté avec le majeur protégé. Les affaires retenues concernent les demandes d'ouverture d'un régime de tutelle, de curatelle, et de protection sans autre indication. Pour comparer les demandes et les jugements d'ouverture de tutelle et de curatelle de 1990 à 1996, les tutelles aux prestations sociales ont été écartées du champ, comme "les autres jugements" (modification, maintien ou mainlevée du régime), qui ne représentent que 2 % des décisions en 1996.
- L'estimation du stock (500 000 personnes protégées) résulte soit d'un inventaire physique, soit de données tirées des systèmes informatiques des cabinets des juges des tutelles. Cette estimation pêche sans doute un peu par excès, en raison d'un enregistrement incomplet des sorties dans certains tribunaux d'instance. Le biais ne saurait toutefois dépasser 20 000 unités.

Encadré 2. Les décisions du juge des tutelles

En 1996, les juges des tutelles ont prononcé 64 000 décisions concernant des demandes de protection des majeurs. 50 000 ont pris la forme d'un jugement d'ouverture de tutelle ou de curatelle, 650 d'une ouverture de tutelle aux prestations sociales alors qu'une tutelle ou une curatelle était demandée. Le reste se répartit entre 7 600 décisions concernant des majeurs déjà protégés, 2 800 rejets, 3 300 radiations ou jonctions...

Le juge décide par ailleurs des tutelles aux prestations sociales, qui ont pour effet de confier à un tuteur la gestion de ces prestations (allocation d'adulte handicapé, RMI...).

Ces tutelles particulières ne sont pas comptabilisées quand elles accompagnent une tutelle ou une curatelle, mais seulement quand elles constituent une décision isolée : les juges des tutelles en ont ordonné ainsi 6 400 en 1996.



Directeur de la publication : Alain Saglio
 Rédacteur en chef : Sonia Lumbroso
 Maquette : Denis Toussaint
 Le numéro : 12 Francs, l'abonnement (11 numéros) : 100 Francs
 Chèque libellé à l'ordre de la "Régie du ministère de la Justice"
 ISSN 1252 - 7114 © JUSTICE 1998

Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement
 13, place Vendôme - 75 042 Paris CEDEX 01