



Dernière mise à jour : juillet 2023

Fiche réforme n°20

Les majeurs protégés

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations individuelles portant sur les difficultés rencontrées par les majeurs protégés s'agissant de l'accès à leurs droits.

Au-delà d'une situation individuelle, l'institution du Défenseur des droits s'assure que les lois, les décrets ou encore les circulaires sont en accord avec les droits fondamentaux reconnus notamment par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), qu'il protège et promeut. Lorsque les textes législatifs ou réglementaires ne le sont pas, elle recommande leur modification afin de protéger le plus grand nombre de personnes pouvant être confrontées à une situation similaire.

Ainsi, dans le cadre de ses missions, elle adresse régulièrement des recommandations de réforme aux autorités compétentes pour garantir une protection juridique adéquate et effective des majeurs protégés.

Réformes obtenues

Le rétablissement du droit de vote des majeurs protégés

Le Défenseur des droits est l'autorité indépendante en charge du suivi et de l'application de la Convention Internationale relative aux Droits des Personnes Handicapées (CIDPH) en France. À ce titre, il a recommandé à plusieurs reprises et notamment dans son rapport de 2016 portant sur la protection juridique des majeurs protégés, la mise en conformité de l'article L. 5 du Code électoral avec les stipulations de la CIDPH, afin de garantir aux majeurs sous tutelle le droit de vote.

- ✓ Cette recommandation a été suivie d'effet. L'article 11 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, restitue le droit de vote aux majeurs sous tutelle.

La reconnaissance des droits matrimoniaux

Selon la CIDPH, le principe d'égalité suppose de reconnaître à toutes les personnes handicapées, à partir de l'âge nubile, le droit de se marier et de fonder une famille sur la base du libre et plein consentement des futurs époux. Le droit au mariage sans discrimination est également inscrit aux articles 12 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDHLF).

De même, le principe d'égalité suppose de reconnaître à toutes les personnes handicapées, le droit de demander le divorce par consentement mutuel ou par acceptation du principe de la rupture du mariage.

Le Défenseur des droits a alerté à plusieurs reprises sur le **non-respect de la CIDPH en France** et a recommandé au législateur de garantir le droit au mariage et aux autres formes d'union, ainsi que le droit de divorce, permettant ainsi de respecter le droit à l'autonomie des majeurs protégés.

- ✓ Cette recommandation a été suivie d'effet. L'article 10 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, reconnaît aux majeurs protégés le droit de se marier et de se pacser, ainsi que de divorcer et ce sans accord préalable du juge.

Réformes attendues

Le régime juridique des majeurs protégés

Le Défenseur des droits constate régulièrement que, en pratique, la plupart des majeurs placés sous un régime de protection relève d'une mesure privative de la capacité juridique. Or, le déni de la capacité juridique se traduit par la privation de certains droits fondamentaux.

Aussi, dans le cadre d'un rapport portant sur la protection juridique des majeurs protégés en France publié en 2016, il a adressé aux autorités publiques compétentes un certain nombre de recommandations de réforme afin de remédier à cette situation et de renforcer la protection juridique des majeurs protégés, dans le respect de leurs droits fondamentaux.

En particulier, le Défenseur des droits préconise la mise en œuvre des mesures suivantes :

- ☞ Consacrer une **présomption de capacité juridique** des majeurs vulnérables ;
- ☞ Envisager la **tutelle comme une mesure d'exception** destinée à répondre aux seules situations où la personne est dans l'incapacité totale d'exprimer sa volonté et ses préférences ;
- ☞ Promouvoir l'instauration d'une **mesure unique de « sauvegarde des droits »**, calquée sur l'actuelle mesure de curatelle simple, afin de favoriser l'individualisation des mesures de protection ;
- ☞ **Recentrer les juridictions** sur leur rôle en matière de contrôle de la mise en œuvre de la mesure de protection et du respect des droits fondamentaux des majeurs protégés.

Le Défenseur des droits est favorable à la modification de l'article 414 du Code civil qui dispose que « la majorité est fixée à dix-huit ans accomplis, à cet âge, chacun est capable d'exercer les droits dont il a la jouissance », en ajoutant que la « capacité du majeur est présumée jusqu'à preuve du contraire. Elle peut, à titre exceptionnel et sur décision spécialement motivée du juge, être partiellement restreinte ».

Par ailleurs, dans le cadre de son avis de 2019 relatif aux droits fondamentaux des majeurs protégés, et suite à son audition par l'Assemblée nationale, le Défenseur des droits recommande aux pouvoirs publics de :

- ☞ **Reconnaître les principes généraux** et d'actes spécialement protégés, inspirés des dispositions de la CIDPH ;
- ☞ **Créer un conseil national de la protection juridique des majeurs** et la nomination d'un délégué interministériel ;
- ☞ **Renforcer les moyens** alloués à la protection des majeurs ;
- ☞ **Promouvoir et centraliser** les mesures anticipées afin de garantir le principe de subsidiarité.

L'accès des majeurs en tutelle aux contrats d'assurance sur la vie organisant le financement et la prise en charge de prestations d'obsèques

L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur les difficultés rencontrées par les majeurs protégés dans l'accès aux contrats d'assurance sur la vie organisant le fonctionnement et la prise en charge des obsèques, la réglementation d'application leur interdisant de contracter une assurance sur la vie. Le Défenseur des droits recommande de :

- ☞ Prévoir que le représentant légal d'un majeur sous tutelle, avec l'autorisation du juge des tutelles, puisse adhérer au nom de celui-ci à un **contrat d'assurance en cas de décès**, conclu pour l'exécution d'un contrat d'assurance vie lié au financement et à l'organisation de prestations d'obsèques.

Les mesures de protection envers les majeurs protégés

La Convention relative aux droits de personnes handicapées stipule que les mesures relatives à l'exercice de la capacité juridique doivent respecter la volonté et les préférences de la personne concernée. Afin d'assurer le respect de ce principe, le Défenseur des droits recommande depuis 2016 plusieurs mesures, notamment :

Concernant le prononcé de la mesure de protection :

- ☞ En s'inspirant du dispositif existant à l'égard des mineurs, donner la possibilité au juge des tutelles de nommer un administrateur *ad hoc* pour accompagner le majeur concerné durant la phase d'instruction de la mesure lorsqu'il constate que les intérêts de la personne à protéger, qui ne serait pas elle-même en mesure d'exprimer sa volonté et ses préférences, ne peuvent être correctement défendus par son entourage. Afin d'éviter la création d'un acteur supplémentaire dans ce dispositif, une solution alternative consisterait à confier cette tâche au mandataire spécial pouvant être désigné par le juge dans le cadre d'une sauvegarde de justice soit à titre de mesure autonome, soit pour la période provisoire d'instruction de la requête. Il faudrait alors élargir les missions de ce mandataire, énoncées à l'article 437 du Code civil, celles-ci étant actuellement limitées à l'accomplissement des actes rendus nécessaires par la gestion du patrimoine de la personne protégée.

Concernant l'exécution de la mesure de protection :

- ☞ Revenir au dispositif initial de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 en assurant les moyens aux juges des tutelles et au greffe de procéder au réexamen systématique de la mesure de protection au terme d'un délai de cinq ans.

Concernant la fin de la mesure de protection :

- ☞ Modifier l'article 418 du Code civil afin qu'en cas de décès de la personne protégée et en l'absence d'héritiers qui se seraient signalés auprès du mandataire, le juge puisse l'autoriser à poursuivre sa mission jusqu'à deux mois après le décès, afin de pouvoir effectuer un certain nombre d'actes consécutifs au décès.

Les droits des majeurs protégés français hébergés dans les établissements situés en Belgique

Faute de places suffisantes et/ou de méthodes thérapeutiques adaptées, plusieurs milliers de majeurs, dont 2 000 sous mesure de protection juridique, sont hébergés au sein d'établissements médico-sociaux situés en Belgique, le plus souvent contre leur gré. Cette situation entraîne la violation d'un certain nombre de libertés et droits fondamentaux des personnes concernées. À ce titre, le Défenseur des droits recommande depuis 2016 de :

- ☞ **Compléter** l'article 1211 du Code de procédure civile par un alinéa ainsi rédigé : « Le juge des tutelles territorialement compétent pour une personne à protéger ou protégée ayant sa résidence habituelle dans un pays étranger, par application de la Convention sur la protection internationale des adultes de La Haye du 13 janvier 2000, est celui du tribunal d'instance le plus proche géographiquement de ce lieu de résidence. ».
- ☞ **Modifier la rédaction** du 1^{er} alinéa du même article pour étendre la compétence territoriale du juge des tutelles au domicile de la personne chargée de l'exercice de la mesure de protection, car rien ne justifie de limiter cette option au domicile du seul tuteur .
- ☞ Plus largement, **organiser une réflexion** interministérielle afin de solutionner les difficultés posées par l'application des règles de compétence territoriales relatives aux mesures de protections juridiques.

La possibilité pour les majeurs en tutelle de réaliser seuls les démarches visant à obtenir une carte nationale d'identité

L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur les difficultés rencontrées par les personnes majeures faisant l'objet d'une mesure de tutelle, s'agissant des conditions et modalités d'obtention de leur carte nationale d'identité (CNI). Il recommande de :

- ☞ **Mettre en conformité** la législation avec les stipulations de la Convention internationale des droits des personnes handicapées (CIDPH) et l'encadrement par voie de circulaire des pratiques relatives à la délivrance des CNI afin de respecter le principe d'égalité sur l'ensemble du territoire et mettre fin à l'exigence de représentation par le tuteur.

Pour en savoir plus

Décision MLD n° 2015-058 du 18 mars 2015 relative à la souscription de contrats d'assurance-vie par des majeurs sous tutelle organisant le financement et la prise en charge de prestations d'obsèques.

Rapport du Défenseur des droits, septembre 2016, « Protection juridique des majeurs vulnérables ».

Avis n° 19-01 du 10 janvier 2019 relatif aux droits fondamentaux des majeurs protégés.

Décision n° 2020-027 du 20 mai 2020 relative aux difficultés rencontrées par les majeurs sous tutelle pour obtenir la délivrance ou le renouvellement de leur carte nationale d'identité (CNI).