



HAL
open science

Bâtir la société du bien-vieillir en France : un slogan ou une réforme ? (Commentaire de la loi n°2024-317 du 8 avril 2024)

Gilles Raoul-Cormeil

► To cite this version:

Gilles Raoul-Cormeil. Bâtir la société du bien-vieillir en France : un slogan ou une réforme ? (Commentaire de la loi n°2024-317 du 8 avril 2024). *Revue générale de droit médical*, 2024, 92, p. 87 à 109. hal-04684561

HAL Id: hal-04684561

<https://hal.science/hal-04684561v1>

Submitted on 2 Sep 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Bâtir la société du bien- vieillir en France : un slogan ou une réforme ? (Commentaire de la loi n°2024-317 du 8 avril 2024)

Gilles RAOUL-CORMEIL

*Professeur de droit privé et sciences criminelles, Université de Caen Normandie
Responsable D.U.-C.N.C. mandataire judiciaire à la protection des majeurs
Directeur du Master droit civil protection des personnes vulnérables,
Membre de l'ICReJ, ancien Institut Demolombe*

Résumé

Neuf ans après la loi n°2015-1776 du 27 décembre 2015 relatives à l'anticipation de la société face au vieillissement, la loi n°2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien- vieillir et de l'autonomie est enfin promulguée. Éclectique, la présente loi produit des effets à double détente, à court et moyen terme. Elle renforce la lutte contre les abus et les maltraitements dont sont victimes les personnes de grand âge. Elle proclame de nouveaux droits subjectifs aux résidents en EHPAD. Elle clarifie le statut de la personne de confiance. Elle renouvelle l'offre médico- sociale d'accueil et de prise en charge des personnes dépendantes. Elle facilite les collaborations entre les acteurs publics et privés travaillant à la même fin. Elle continue l'œuvre de professionnalisation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et consacre l'existence du fichier national dématérialisé des mesures de protection juridique.

Mots-clés

Animal de compagnie. – Fichier national dématérialisé des mesures de protection juridique des majeurs. – Mandataire judiciaire à la protection des majeurs. – Obligation alimentaire (dispense). – Personne de confiance.

Plan sommaire

I. LES MESURES D'APPLICATION IMMÉDIATE

A. Des mesures substantielles

1. Personnaliser l'entourage des résidents en EHPAD
2. Rendre effectifs les droits et la protection des personnes vulnérables

B. Des mesures formelles

1. Clarifier le statut de la personne de confiance
2. Déplacer la charge de l'aide sociale à l'hébergement

II. LES MESURES D'APPLICATION DIFFÉRÉE

A. La réorganisation de la publicité des mesures de protection juridique

1. Les atouts du registre national dématérialisé
2. Les attentes du registre national dématérialisé

B. L'amélioration de la prise en charge des personnes de grand âge

1. La réorganisation de l'offre médico- sociale
2. La professionnalisation des acteurs

Le vieillissement de la population française. – Les données statistiques¹ sont éloquentes. En 1945, la France comptait 40 millions d’habitants et, en son sein, 4,5 millions de personnes âgées de plus de 65 ans. Si la population a augmenté (68,3 millions d’habitants), le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans a doublé dans les années 1990 et a triplé en 2020. Une personne sur cinq a désormais plus de 65 ans. En 2060, ce sera une personne sur trois aura qui sera âgée de plus de soixante ans. Le nombre de personnes âgées d’au moins 75 ans est également considérable : elles étaient 4,04 millions en 1998, et 6,15 millions en 2018 (soit 9,5 % de la population). Quant aux personnes âgées de plus de 85 ans, leur nombre a été multiplié par neuf entre 1955 et 2017. Des démographes estiment que leur nombre sera de 5 millions en 2060. Sans évoquer le cas des supercentenaires qui reste marginal², le vieillissement de la population française devient une question dont l’ampleur des effets était prévisible³ et dont l’impréparation de notre société est préoccupante ; le *baby-boom* de l’après-guerre annonçait déjà le *papy-boom* des années 2015. Les pouvoirs publics ont cependant tardé à envisager le phénomène. Promulguée⁴ le 27 décembre 2015, avec un rapport définissant les objectifs de la politique d’adaptation de la société au vieillissement⁵, la loi éponyme a montré ses limites⁶. Le sujet exigeait une nouvelle loi de programmation, tant les questions se sont diversifiées. L’augmentation de la longévité humaine est la cause d’un « défi » pour la société française qui doit faire face au risque accru de la dépendance⁷ physique et au besoin d’accompagner la perte d’autonomie morale. S’y ajoute un double problème financier, celui du financement des régimes de retraite en raison de la décline corrélative du nombre d’actifs et celui du financement des dépenses de santé liées au

¹ Sur lesquelles, BORGETTO (Michel) et LAFORE (Robert), *Droit de l’aide et de l’action sociales*, LGDJ, coll. Précis Domat droit public, 11^e éd., 2021, n°297 : « *Le nombre de personnes âgées de plus de 85 ans [...] est passé de 230 000 en 1955 à 874 000 en 1990 pour atteindre 2,85 millions début 2021* ».

² KREMER (Pascale), « Enquête : le marathon des supercentenaires », in *Le Monde*, supplément *l’époque*, 30 juin-1^{er} juill. 2024, p. 2, où des entretiens sont précédés d’une analyse empruntée à l’Institut national d’études démographiques (INED) : « *Parmi les 31 000 centenaires actuels, les années récentes ont vu s’imposer une nouvelle classe d’âge, les 105 ans ou plus, dont le nombre est estimé à près de 2000 dans le monde. [...] En France, ils étaient cinq dans les années 1990, une dizaine il y a vingt ans, une vingtaine dans les années 2010, ils approchent la quarantaine désormais* ».

³ V. déjà : FAVARD (Jean), « La protection des personnes âgées vulnérables », in *Droit et vieillissement de la personne (Colloque Besançon, 18-19 oct. 2007)*, sous dir. BINET (Jean-René), LexisNexis, 2008, p. 7 à 10.

⁴ Sur la loi n°2015-1776 du 28 déc. 2015 d’adaptation de la société au vieillissement : *JORF* n°301, 29 déc. 2015, p. 24286, et rectific. *JORF* n°13, 16 janv. 2016, v. CARON-DEGLISE (Anne), « La personne vulnérable ou fragile en établissement : nouveautés de la loi relative à l’adaptation de la société au vieillissement », *AJF* 2016, p. 241 à 244 ; REBOURG (Muriel), « Admission en établissement et contrat de séjour », *Gérontologie et société*, n°150, vol. 38/2016, p. 173 à 187 ; HERIN (Claire), « Droit gérontologique : le développement du volet social et sanitaire », *Dr. famille* 2016, étude 37, p. 30 à 34 ; RIHAL (Hervé), « La loi relative à l’adaptation de la société au vieillissement », *AJDA*, p. 851 à 856. *Adde*, GUEVEL (Didier), « Et si l’on reparlait de ‘séniorité’ ? », *D.* 2018, Cahier n°22, éditorial, p. 1201.

⁵ La politique d’adaptation de la société au vieillissement s’est articulée autour de quatre thèmes : l’anticipation et la prévention (volet 1), l’adaptation de la société au vieillissement (volet 2, l’accompagnement de la perte d’autonomie (volet 3) et la gouvernance (volet 4).

⁶ Sur les constats, v. LIBAULT (Dominique), *Concertation, Grand âge et autonomie*, Min. solidarités et santé, mars 2019, 228 p., dont le rapport comprend 175 propositions.

⁷ LIBAULT (Dominique), *Vers un service public territorial de l’autonomie*, Rapport du 17 mars 2022, p. 5, où l’auteur rappelle que la sécurité sociale comprend quatre branches depuis 1945 (vieillesse, maladie-maternité, accidents du travail et maladies professionnelles, famille) et depuis 2020 la branche dite « autonomie ». Sur l’avènement de celle-ci, v. ELBAUM (Mireille), « Les réformes en matière de handicap et de dépendance : peut-on parler du ‘cinquième risque’ ? », *Dr. soc.*, 2008, n°11, p. 1091 à 1102 ; MOISDON-CHATAIGNER (Sylvie), « Assistance, assurance et dépendance », *Deffrénois* 2009, n°2, p. 207 à 219 ; ASSELAIN (Maud), « Les conditions de prise en charge du risque de dépendance », *RGDA* 2014, n°3, p. 169 à 171 ; FERRAS (Benjamin), « Risque autonomie et prise en charge des personnes âgées : une sécurité sociale si proche et si loin[taine]... », *Dr. soc.*, 2024, n°3, p. 255 à 262.

grand âge et à la prise en charge de la vulnérabilité liée au grand âge⁸. Outre quelques dispositions spéciales introduites dans le droit des obligations⁹, l'éventuelle adaptation de la capacité civile¹⁰, l'institution d'aides sociales spécifiques¹¹ et le développement d'une spécialité médicale (la gériatrie) sont les trois sources du droit gérontologique¹², une branche du droit qui peine à affirmer son identité tant elle est entremêlée dans le droit civil des incapacités, le droit de l'aide et de l'action sociale et le droit médical *lato sensu*.

Un plan quadripartite pour 40 articles. – Portée notamment par Madame la députée Annie Vidal, rapporteuse à l'Assemblée nationale, la proposition de loi enregistrée à la présidence de l'assemblée nationale le 15 décembre 2022 *portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir en France* a été adoptée, après engagement de la procédure accélérée et réunion d'une commission mixte paritaire, par l'Assemblée nationale le 19 mars 2024 et, dans les mêmes termes, par le Sénat le 27 mars suivant. Promulguée le 8 avril par le Président de la République¹³, la loi n'a pas été soumise au contrôle *a priori* de constitutionnalité. En la forme, elle est composée de quarante articles, répartis en quatre parties. Au fond, le titre premier a pour objet de renforcer le pilotage de la politique de prévention de la perte d'autonomie et de lutter contre l'isolement social. Outre la réorganisation d'un service public départemental de l'autonomie, le législateur s'engage à prendre, « avant le 31 décembre 2024, puis tous les cinq ans, une loi de programmation pluriannuelle pour le grand âge afin de déterminer la trajectoire des finances publiques »¹⁴. Le titre deux de la loi du 8 avril 2024 promeut la bienveillance en luttant contre les maltraitances des personnes en situation de vulnérabilité ; les articles 11 à 16 de la loi ont également pour objet de garantir les droits fondamentaux. Le titre trois, le plus court, a pour objet de renforcer l'autonomie des adultes vulnérables en favorisant l'application du principe de subsidiarité. Enfin, le titre quatre a pour objet de « garantir à chacun des conditions d'habitat ainsi que des prestations de qualité et accessibles, grâce à des professionnels accompagnés et soutenus dans leurs pratiques ». Sous un angle quantitatif, le dernier pan de la loi est le plus important. Les articles 19 à 40 de la loi du 8 avril 2024 ont pour objet l'organisation de dialogues et d'échanges de bonnes pratiques entre les professionnels intervenant auprès de personnes âgées dépendantes, qu'elles vivent à domicile ou en établissement. Plusieurs dispositions ont trait au financement pour favoriser l'hébergement dans un établissement médico-social. Avec leur direction, les agences régionales de santé doivent organiser des accueils temporaires de jour et de nuit à titre expérimental. La loi vise enfin à

⁸ BORGETTO (Michel), « Édito. Présentation des actes du colloque d'Angers, 20 avr. 2018 », *RDSS* 2018/5, p. 757 à 758.

⁹ V. not. Loi n°85-677 du 5 juillet 1985, art. 3, al. 2, qui vise les victimes âgées « de plus de soixante-dix », lorsqu'elles n'ont pas la qualité de conducteur, pour empêcher l'auteur de l'accident de la circulation routière de leur opposer une éventuelle faute inexcusable, cause directe de l'accident.

¹⁰ GERARD (Caroline), *Les droits de la personne âgée, Proposition d'un statut de post-majorité*, Thèse Avignon, 2018, 798 p.

¹¹ Sur l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), v. CASF, art. L. 113-2 et L. 231-4 s. – Et sur l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), v. CSS, art. L. 815-1 à L. 815-23. – *Adde*, BORGETTO (Michel) et LAFORE (Robert), *Droit de l'aide et de l'action sociales*, préc., n°293 et s., p. 389 à 463 ; ALFANDARI (Élie), Tourette (Florence), *Aides et action sociales*, Dalloz, coll. Précis, 5^e éd., 2009, n°339 et s., p. 533 à 579.

¹² FERRE-ANDRE (Sylvie), « L'émergence d'un droit 'gérontologique' », in *Mélanges Gilles Goubeaux*, Dalloz – LGDJ, 2009, p. 131 à 141 ; « Introduction au droit gérontologique », *Defrénois* 2009, art. 38880, p. 121 à 131.

¹³ Loi n°2024-317 du 8 avr. 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie : *JO* du 9 avr., texte 1 sur 85, et rectific. : *JO* du 13 avr., texte 1 sur 87.

¹⁴ Loi n°2024-317 du 8 avr. 2024, art. 10. Débutée le 22 juin 2022, la 16^e législature ignorait à cette époque qu'elle prendrait fin le 9 juin 2024, lorsque le président de la République a dissous l'Assemblée nationale au soir du scrutin des élections européennes. La tâche incombe désormais à la 17^e législature, renouvelée le soir du deuxième tour, le 7 juillet au soir. La réélection de Mme Braun-Pivet à la présidence de l'Assemblée nationale, le 18 juillet dernier, est propice à un maintien des engagements, alors que l'absence de groupe majoritaire est une difficulté sérieuse pour élaborer des textes de qualité. En effet, l'art du compromis est la cause principale de l'ambiguïté des textes et de leur incohérence.

améliorer les conditions d'accueil et de vie en EHPAD, comme le régime de la facturation et le contrat d'accueil.

Les hésitations d'un législateur ambitieux. – Le législateur a essayé de tirer des leçons du passé et de faire évoluer le modèle actuel s'offrant aux personnes âgées dépendantes. La crise de la pandémie a montré les excès de la protection sanitaire et l'impossibilité de permettre aux personnes de grand âge de maintenir des relations avec leurs famille. Menée au début de l'hiver 2022, une campagne médiatique a montré la réalité économique des Sociétés de gestion des Etablissements hébergeant les personnes âgées dépendantes (EHPAD), l'aspiration à dégager des bénéficiaires et la pénurie des ressources humaines¹⁵. Le législateur fut également sensible aux rapports interministériels consacrés à la protection juridique des majeurs. La proposition de loi¹⁶, votée en première lecture à l'Assemblée nationale, était d'une grande pertinence. Aucune des difficultés de la protection juridique des majeurs n'a semblé lui échappé. Bien entendu, la qualité des textes était discutable et le Sénat aurait pu jouer un rôle très constructif dans l'amélioration du dispositif. Malheureusement, aucune des innovations n'a trouvé grâce devant les parlementaires siégeant au Palais du Luxembourg¹⁷. Les sénateurs n'ont pas jugé utile d'étendre l'habilitation familiale aux neveux et alliés¹⁸ ; ils ont refusé la possibilité de désigner un curateur, un tuteur ou une personne habilitée de remplacement, en cas de décès de la personne en charge de la mesure¹⁹ ; ils ont écarté le mandat de protection future par assistance²⁰.

¹⁵ CASTANET (Victor), *Les fossoyeurs : révélation sur le système qui maltraite nos aînés*, Fayard, 2022, 400 p. – TINTELLIER (Léa), « 'Deux biscottes et pas trois' : un journaliste dénonce les conditions des résidents des Ehpads Orpéa », *Journal télévisé du 13 h.*, du 25 janv. 2022. – JEROME (Béatrice), « À l'EHPAD Les bords de Seine, fleuron du groupe Orpéa : 'les gens payent cher, le service n'est pas là » », *Le Monde*, 3 févr. 2022. – LAURENT (Samuel), « Comment Orpéa rationnait la nourriture dans ses EHPAD », *Le Monde*, 19 févr. 2022. – CHAUVOT (Myriam), « Scandale Opéa : l'auteur des *Fossoyeurs* dénonce des semi-réformes », *Les Échos*, 25 janv. 2023.

¹⁶ (BERGE) Aurore, VIDAL (Annie) et alii, *Proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir en France*, Ass. Nat., n°643, 15 déc. 2022.

¹⁷ Sénat, 6 février 2024, TA, n°62, 2023-2024.

¹⁸ D'abord, la proposition de loi envisageait d'introduire le mandat de protection future par assistance que des rapports avaient déjà suggéré, coup sur coup, en 2018 et 2020, afin de respecter le principe de nécessité et, son corollaire, la proportionnalité, en imposant l'adéquation de la mesure de protection juridique au besoin de protection médicalement constaté : CARON-DEGLISE (Anne), *Rapport de mission interministérielle, L'évolution de la protection juridique des personnes : reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables*, sept. 2018, p. 45, et la recommandation n° 43 p. 99. – PROHASZKA (Jean-Pierre), BONNET (Gilles), DAVID (Stéphane), PRADO (Vincent) et alii, *Rapport du 116^e Congrès des Notaires de France, Protéger : les vulnérables, les proches, le logement, les droits*, 2020, § 1181 p. 80. Il fut ainsi proposé d'enrichir le Code civil d'un futur article 478-1, aux termes duquel « Le mandataire assiste le bénéficiaire du mandat de protection future aux fins d'assistance dans les conditions prévues aux articles 467 à 470 » (Proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir en France, retravaillée en commission des affaires sociales, art. 5 *quinquies*, in Annexe au Rapport, Ass. Nat., 5 avril 2023, p. 13). La prise d'effet du mandat de protection future par assistance, également subordonnée à un certificat médical, pouvait donc ainsi précédée, en cas de besoin, la mise en œuvre du mandat par représentation. Sur cette proposition, v. RAOUL-CORMEIL (Gilles), « Le mandat de protection future par assistance », in *Solution Notaire Hebdo*, n°31 du 1^{er} oct. 2020, p. 16 à 20.

¹⁹ Ensuite, la proposition de loi envisageait de faire face au risque de blocage – dans l'exercice de la mesure – consécutif au décès de la personne en charge de la mesure de protection juridique (V. JACQUIN (Jean-Baptiste), « Justice : le difficile suivi des majeurs protégés en temps de pandémie », *Le Monde*, 19 mai 2020, rapportant les propos de Mme S. KRETOWICZ, magistrat : « « Nous avons dû nommer des mandataires spéciaux pour remplacer en urgence des curateurs ou tuteurs décédés en nombre important pendant le confinement »). Il fut ainsi proposé d'enrichir l'article 447 Code civil de deux alinéas : « Le juge peut également, dans le jugement d'ouverture ou ultérieurement, en considération de la situation de la personne protégée et de sa famille, désigner, parmi les personnes mentionnées à l'article 449, la ou les personnes qui exerceront la mesure de protection en cas de décès des personnes désignées en premier lieu » ; « [...] le tuteur ou le curateur reprenant l'exercice de la mesure de protection informe sans délai la personne protégée, le juge et les tiers du décès des personnes désignées en premier lieu » (Proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir en France, retravaillée en commission des affaires sociales, art. 5 *quater*, in Annexe au Rapport, préc., p. 12).

²⁰ Enfin, la proposition de loi envisageait d'élargir le cercle des personnes habilitées par le juge des tutelles des majeurs aux « parents ou alliés » lorsque la personne et les biens du majeur à protéger peuvent l'être par une habilitation familiale et que l'intéressé n'a ni descendants, ni ascendants, ni frère ni sœur (V. C. civ., art. 494-1,

Il est vrai que ces modifications, aussi utiles qu'attendues, exigeaient une réflexion d'ensemble sur la protection juridique des majeurs, laquelle dépasse l'objet de la loi proposée, visant à la seule amélioration de la prise en charge des personnes de grand âge, à leur domicile ou en établissement. L'argument a fait mouche.

Une loi à double détente. – « Vidée de la plupart des dispositions relatives à la protection juridique des majeurs »²¹, la loi du 8 avril 2024 « laisse un goût amer et l'impression d'un rendez-vous manqué à ceux qui espéraient, face au défi du vieillissement de la population et aux annonces passées des pouvoirs publics, une loi d'ampleur sur le 'Grand âge' »²². La loi n'en est pas moins ambitieuse par ses objectifs. Si la sauvegarde de l'autonomie est un principe de la protection juridique des majeurs, alors elle ne peut être méconnu du droit gérontologique. Elle ne saurait en être le seul pilier. La solidarité familiale et territoriale en un autre tout aussi important. Plus généralement, le grand âge révèle des besoins que la protection juridique des majeurs ne peut pas combler. Conscient de la diversité des besoins (remèdes contre l'isolement, aides aux aidants familiaux, adaptation du logement), le législateur a pris des dispositions éclectiques qui s'ordonnent autour de cinq axes :

- L'amélioration du respect des personnes âgées résidant en EHPAD (bien-être quotidien, sécurisation des contrats d'accueil),
- Le renforcement de la professionnalisation (travailleurs à domicile et en EHPAD, mandataires judiciaires à la protection des majeurs),
- La réorganisation de la publicité des mesures de protection juridique,
- Le renouvellement de l'offre médico-sociale d'accueil des personnes âgées
- L'addition de moyens financiers pour rendre possible ces progrès.

Dans un souci pédagogique, l'analyse se porte d'abord sur les mesures d'application immédiate depuis le 10 avril 2024 (I). Elle envisagera ensuite les nombreuses mesures d'application différée (II).

I.

LES MESURES D'APPLICATION IMMÉDIATE

Proclamation, protection, pénalisation. – Toutes les dispositions de la loi du 8 avril 2024 visent à améliorer le bien-être de la personne de grand âge. Les unes visent concrètement le quotidien (entourage, logement, alimentation). Les autres ont trait à l'organisation des professions et aux structures d'accueil et d'intervention sans oublier le financement du service public départemental de l'autonomie. Toutes ont également pour but de sauvegarder

modifié par la Proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir en France, retravaillée en commission des affaires sociales, art. 5 *sexies*, in *Annexe au Rapport*, préc., p. 15). Le point était important car ni l'ordonnance n°2015-1288 du 15 octobre 2015, ni la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016, ni même celle n°2019-222 du 23 mars 2019 n'ont offert au juge de solution ponctuelle lorsque la personne habilitée est en opposition d'intérêts et a besoin de se faire remplacer. Alors que l'assemblée nationale des juges des contentieux de la protection et la doctrine préconisent le prononcé d'une habilitation familiale spéciale à côté de l'habilitation familiale générale (arg. C. civ., art. 494-11 *a contrario*. *Adde*, LEMOULAND (Jean-Jacques) et PLAZY (Jean-Marc), dir., « L'habilitation familiale : bilan et perspectives », in *Dr. famille 2022*, dossier 23 à 30), des juges du fond ont permis, dans le silence des textes, de désigner un administrateur *ad hoc* (CA Nancy, 9 mai 2022, RG n°21/01869 ; *AJ fam.* 2022, p. 439, obs. PIERREY (Caroline) et POLLET (Diego), dans le cas si particulier où les personnes habilitées sont les père et mère du majeur protégé qui, désireux de changer de régime matrimonial, ont besoin d'informer un protecteur *ad hoc* conformément à l'article 1397, alinéa 2 du Code civil. Dans tous les cas, si la condition d'entente familiale est vérifiée par le juge (C. civ., art. 494-4, al. 2), celui-ci doit prononcer une habilitation familiale spéciale à cette fin. *Adde*, v. RAOUL-CORMEIL (Gilles), « Ouverture de l'habilitation familiale », *Dr. famille 2022*, dossier 24, p. 19 à 21, et réf. citées.

²¹ PETERKA (Nathalie), « Personnes vulnérables. De la jurisprudence à la pratique notariale », *JCP N* 2024, n°27, étude 1148, spéc., n°5, p. 41.

²² COMBRET (Jacques) et BAILLON-WIRTZ (Nathalie), « Bien-vieillir et autonomie : les modestes apports de la loi du 8 avril 2024 », *JCP N* 2024, n°5, étude 556, p. 5 à 8, spéc. p. 6.

l'autonomie de la personne de grand âge. L'apport des mesures d'application immédiate est inégal suivant qu'il est d'ordre substantiel (A) ou formel (B).

A. Les mesures substantielles

Le souci du bien-être quotidien. – Le respect de la personne et de son bien-être est un premier jalon de la sauvegarde de son autonomie. Le législateur a pris des mesures concrètes pour les personnes résidant en Établissement Hébergeant des Personnes Âgées Dépendantes (EHPAD). Il s'agit concrètement de faciliter les visites de la famille et des amis du résident et, lorsqu'elle le veut et le peut, de maintenir dans son environnement la présence de son animal de compagnie. La protection des droits dépasse les personnes âgées (1) et profite à tous les majeurs protégés (2) dès lors que la loi vise à rendre effectif le respect des droits fondamentaux par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs.

1. Personnaliser l'entourage des résidents en EHPAD

Droit au maintien de vivre avec son animal de compagnie. – « On entend par animal de compagnie tout animal détenu ou destiné à être détenu par l'homme, notamment dans son foyer, pour son agrément et en tant que compagnon »²³. Le lien entre l'homme et son animal de compagnie est respectable ; il doit être préservé dans la mesure du possible. De nombreux textes peuvent venir au soutien de cette exigence humaniste et éthique²⁴. Il était cependant délicat d'aller plus loin et de formuler une règle de droit sans soutenir, au titre des conditions, l'aptitude du détenteur de l'animal à prendre soin de celui-ci, à le garder, à le surveiller, à veiller sur sa santé, bref à assumer toutes les obligations qui s'imposent au propriétaire d'un animal, à commencer par celle de s'assurer de ne pas nuire à autrui. Or la vie en proximité qu'impose une résidence en EHPAD peut ajouter de nouvelles difficultés de mise en œuvre. L'article 26 de la loi du 8 avril 2024 essaie de concilier le droit du sujet, ses aspirations, ses préférences, et la possibilité de les mettre en œuvre dans un environnement de vie collective²⁵. Le législateur a eu le courage de viser expressément les contraintes, non seulement celles qui sont relatives au bien-être animal – l'assouvissement de ses « *besoins physiologiques, comportementaux et médicaux* »²⁶ – que celles relatives aux exigences sanitaires de la vie en EHPAD : « *les conditions d'hygiène et de sécurité* »²⁷. De surcroît, le législateur a eu l'habileté de renvoyer leur appréciation, au cas par cas selon les personnes et les lieux, à un organe idoine : le conseil de la vie sociale²⁸ de l'EHPAD. Chacun peut mesurer combien la présence d'un animal de compagnie peut rassurer le résident qui entre en EHPAD ; outre la présence de ses propres meubles, livres et objets personnels, l'affection quotidienne de ce compagnon est de nature à lui permettre de conserver des repères et à vivre l'entrée en maison de retraite comme un déménagement de plus dans sa vie. La présence de l'animal est effectivement propice à la santé

²³ Convention européenne pour la protection des animaux de compagnie, STE 125, 13 nov. 1987, art. 1er. Texte reproduit in MARGUENAUD (Jean-Pierre), LEROY (Jacques), *Code de l'animal*, LexisNexis, 2^e éd., 2019, p. 51.

²⁴ V. not. C. civ., art. 426, al. 3 *in fine* : « Dans tous les cas, les souvenirs, les objets à caractère personnel, ceux indispensables aux personnes handicapées ou destinés aux soins des personnes malades sont gardés à la disposition de l'intéressé, le cas échéant par les soins de l'établissement dans lequel celui-ci est hébergé ». *Adde*, RAOUL-CORMEIL (Gilles), « L'animal domestique du majeur protégé », *Petites affiches*, n°88 du 5 mai 2021, étude 160d3, p. 9 à 17, avec de nombreuses réf. Étude également parue dans un format plus court, in ROUX-DEMARE (François-Xavier), ss dir., *L'animal et la santé*, éd. Mare et Martin, Sept. 2021, p. 265 à 276.

²⁵ CASF, art. L. 311-9-1. – « Sauf avis contraire du conseil de la vie sociale mentionné à l'article L. 311-6, les établissements mentionnés au 6o du I de l'article L. 312-1 garantissent aux résidents le droit d'accueillir leurs animaux de compagnie, sous réserve de leur capacité à assurer les besoins physiologiques, comportementaux et médicaux de ces animaux et de respecter les conditions d'hygiène et de sécurité définies par arrêté du ministre chargé des personnes âgées. Ce même arrêté détermine les catégories d'animaux qui peuvent être accueillis et peut prévoir des limitations de taille pour chacune de ces catégories ». Cf Loi n°2024-317, 8 avr. 2024, art. 26.

²⁶ CASF, art. L. 311-9-1, préc.

²⁷ CASF, art. L. 311-9-1, préc.

²⁸ CASF, art. L. 311-6, préc.

de l'être humain qui le détient²⁹. Mais, avec le temps, la dépendance du résident peut s'accroître et il peut être en situation de ne plus pouvoir prendre en charge son animal ; il peut perdre la faculté de le nourrir, de le promener, de le soigner. L'anticipation est une solution. Le modèle réglementaire du mandat de protection future le prévoit ; les contrats d'accueil en EHPAD devraient comporter, à terme, des dispositions appropriées dans l'intérêt du résident autant que dans celui de l'animal de compagnie³⁰. Certains EHPAD n'ont pas attendu ce texte pour percevoir le bienfait que représente la présence d'un animal de compagnie en établissement, pour les résidents comme pour les professionnels. La « médiation animale »³¹ se développe ; des psychologues et des ergothérapeutes utilisent un animal de compagnie, souvent un chien, pour stimuler la mémoire et la motricité de leurs patients. D'autres établissements ont fait le choix de détenir des animaux de compagnie au service de tous³². Ces alternatives sont intéressantes car les obligations de soin et de prise en charge de l'animal de compagnie ne pèsent pas sur les résidents.

Droit de se faire visiter par les membres de son entourage. – Le souci du bien-être quotidien de la personne résidant en EHPAD s'étend à la possibilité d'accueillir spontanément la visite de l'entourage, des amis et des membres de la famille du résident. À cet effet, l'article 11 de la loi du 8 avril 2024 oblige les établissements médico-sociaux³³ et les établissements de santé³⁴ à garantir « le droit des personnes qu'ils accueillent de recevoir chaque jour tout visiteur de leur choix ». La consécration de ce droit intéresse le droit de la famille, comme la mesure visant à permettre un accueil de jour ou de nuit pour organiser le répit des aidants familiaux³⁵. La

²⁹ Sur laquelle, v. ROUX-DEMARE (François-Xavier), « Prolégomènes », in *L'animal et la santé*, préc., p. 17 à 24.

³⁰ Sur ce contrat de protection future de l'animal, v. RAOUL-CORMEIL (Gilles), « Le contrat de protection animale. Analyse et réécriture du projet d'article 515-15 du Code civil », in QUESNE (Aloïse), SS DIR., *Quel(s) droit(s) pour les animaux ? (Colloque : 10 déc. 2021)*, éd. Mare & Martin, Juin 2023, p. 105 à 119.

³¹ Sur laquelle, v. MERCIER (Caroline), « La médiation animale dans le milieu carcéral, l'approche du psychologue », in ROUX-DEMARE (François-Xavier), ss dir., *L'animal et la santé*, éd. Mare et Martin, Sept. 2021, p. 135 à 144 ; ROUX-DEMARE (François-Xavier), « La médiation animale dans le milieu carcéral, l'approche du juriste », in *L'animal et la santé*, préc., p. 145 à 156 ; QUESNE (Aloïse), « La place juridique de l'animal thérapeute et du soin par le contact animalier », in *L'animal et la santé*, préc., p. 125 à 134 ; MOLLARET (Laurence), « L'animal en médiation, un travailleur ? », in *RSDA*, 2019/1-2, p. 257 à 271.

³² V. l'étude très documentée de Kohler (Robert), « La présence animale dans les maisons de retraite en France », in *RSDA* 2010/1, p. 163 à 175. Sur les expériences menées dans le Finistère, v. DEMESLAY (Isabelle), « L'inclusion de l'animal dans les structures médico-sociales », in *L'animal et la santé*, préc., p. 157 à 169, spéc. p. 166, où l'auteur montre combien la présence de chats est la plus répandue (Manoir de Keraudren, à Brest ; EHPAD St Jacques, à Guiclan ; EHPAD de St Thomas de Villeneuve de Plougastel Daoulas), mais la présence du chien Titus de Kervoanec dans un EHPAD, a produit également des bienfaits, y compris sur les personnes souffrant de la maladie d'Alzheimer : éveil sensoriel, sauvegarde ou reprise du langage, apaisement et baisse de la médication.

³³ CASF, art. L. 311-5-2, al. 1^{er} : « Les établissements mentionnés aux 6° et 7° du I de l'article 312 garantissent le droit des personnes qu'ils accueillent de recevoir chaque jour tout visiteur de leur choix. Sauf si le patient en exprime le souhait, aucune visite ne peut être subordonnée à une information préalable de l'établissement ». – Alinéa 2 : « Le directeur de l'établissement ne peut s'opposer à une visite que si elle constitue une menace pour l'ordre public à l'intérieur ou aux abords de l'établissement ou si le médecin coordonnateur ou, à défaut, tout autre professionnel de santé estime qu'elle constitue un risque pour la santé de la personne hospitalisée, pour celle des autres patients ou pour celle des personnes qui y travaillent. Une telle décision, motivée, est notifiée sans délai au patient et à la personne sollicitant la visite ».

³⁴ CSP, art. L. 1112-2-1, al. 1^{er} : « Les établissements de santé garantissent le droit des personnes qu'ils accueillent de recevoir chaque jour tout visiteur de leur choix. Sauf si le patient en exprime le souhait, aucune visite ne peut être subordonnée à une information préalable de l'établissement ». – Alinéa 2 : « Le directeur de l'établissement ne peut s'opposer à une visite que si elle constitue une menace pour l'ordre public à l'intérieur ou aux abords de l'établissement ou si le médecin responsable de la prise en charge du patient ou, à défaut, tout autre professionnel de santé estime qu'elle constitue un risque pour la santé de la personne hospitalisée, pour celle des autres patients ou pour celle des personnes qui y travaillent. Une telle décision, motivée, est notifiée sans délai au patient et à la personne sollicitant la visite ». Une règle analogue a été prise pour le patient en fin de vie : CSP, art. L. 1112-4.

³⁵ Loi n°2024-317 du 8 avr. 2024, art. 27. Adde, HAZIF-THOMAS (Cyril), « Les aidants familiaux dans la société du care : démocratiser le droit au répit », *RGDM* 2014, n°50, p. 195 à 214 ; MOISDON-CHATAIGNER (Sylvie), « vers un statut civil du proche aidant », *RJPF* 2022, n°7-8, p. 3 à 9.

présence de plusieurs générations au sein des familles doit constituer un atout pour chacun de ses membres³⁶. La proclamation du droit de se faire visiter par les membres de sa famille est portée par l'analyse de la pandémie du Covid-19. L'état d'urgence a pu fonder des mesures exorbitantes que les personnes de grand âge ont mal vécues. Nombre d'entre elles auraient préféré retrouver les leurs le temps d'une visite plutôt de mourir seule dans un établissement qui leur imposait l'isolement³⁷. La nouvelle disposition n'est pas énoncée de manière absolue. Le législateur a permis aux directeurs d'établissement de sauvegarder la santé ou l'intégrité morale d'un résident ou d'un patient qui serait menacée par un proche trop envahissant. La loi a même envisagé le fait que la visite impromptue ou répétée constitue une menace pour l'ordre public intérieur. La loi permet au directeur d'établissement de se fonder sur son appréciation de la situation ou sur un avis médical (celui du médecin coordonnateur de l'EHPAD ou celui du médecin hospitalier en charge du patient). À ces deux situations, il faut ajouter celle où le juge des tutelles des majeurs s'est fondé sur l'article 459-2, alinéa 3 du Code civil, pour restreindre les visites de l'entourage du majeur protégé, voire les interdire lorsque le comportement d'un membre de la famille le justifie³⁸. Le souci du bien-être du résident en EHPAD ne s'arrête pas à la considération de l'entourage de la personne ; la sauvegarde des droits est renforcée dans le but de rendre effective la protection juridique des majeurs.

2. Rendre effectifs les droits et la protection des personnes vulnérables

Mieux informer les personnes protégées. – Le bien être du résident en EHPAD se double d'un effort pour améliorer l'effectivité des droits et de la protection des personnes les plus vulnérables, celles qui bénéficient d'une mesure de protection juridique. L'article 15 de la loi du 8 avril 2024 a pour objet d'enrichir les premières dispositions communes à tous les mandataires judiciaires à la protection des majeurs³⁹. D'une part, ces professionnels, diplômés et inscrits sur une liste tenue par le préfet de département doivent « exercer[r] leurs missions dans le respect des principes définis à l'article 415 du code civil en recherchant, lorsque cela est possible, le consentement éclairé de la personne protégée ». L'utilité normative de ce texte est assez faible s'il est lu comme une harmonisation du code de l'action sociale et des familles et du Code civil. Elle devient audacieuse lorsqu'elle tente de tirer les leçons d'un rapport

³⁶ V. not. RAOUL-CORMEIL (Gilles), « Protection juridique des majeurs : l'atout générationnel ! », in MESTRE (Jacques), FABAS-SERLOOTEN (Anne-Laure) et LACROIX de SOUSA (Sandie), coord., *Signatures internationales*, vol. 5, *Le transgénérationnel*, AFDD, mai 2022, p. 20 à 36. – *Le juriste au soutien du transgénérationnel*, éd. Mare & Martin, 2023, p. 53 à 70.

³⁷ V. les nombreux témoignages et recommandations énoncées par : MOUTEL (Grégoire), GRANDAZZI (Guillaume), CHARVIN (Maud), GOURIOT (Mylène), coord., *PANdémie TERritoires et Éthique*, Rapport PANTERE, synthèses et points clés, 2021, 72 p.

³⁸ Cass. civ. 1^{re}, 24 juin 2020, n° 19-15.781 ; *AJ fam.* 2020, p. 537, obs. PETERKA (Nathalie) ; *Dr. famille* Déc. 2020, n° 167, note MAUGER-VIELPEAU (Laurence) ; *D.* 2021, Panor., p. 1262, obs. LEMOULAND (Jean-Jacques) ; *LEFP* Sept. 2020, obs. RAOUL-CORMEIL (Gilles) ; *RTD civ.* 2020, p. 855, obs. LEROYER (Anne-Marie). En l'espèce, la décision du juge vise l'article 459-2, alinéa 3 du Code civil et l'article 415, alinéa 3 du Code civil. Cette référence à l'intérêt du majeur protégé s'est avérée déterminante pour aider le juge à statuer sur la difficulté créée par le comportement pervers et le discours virulent du frère de l'intéressée et, partant, le conduire à déterminer la décision convenable lorsque l'intéressée est trop fragile pour exprimer une volonté claire et persistante. *Adde*, Cass., 1^{er} civ., 28 janv. 2003, n° 00-19.583 ; *Dr. famille* 2003, Comm. 66, note FOSSIER (Thierry) ; *RTD civ.* 2003, p. 480, obs. HAUSER (Jean) ; VERHEYDE (Thierry), « Le juge des tutelles, nouveau juge aux affaires familiales ? », *Dalloz actu.* 9 nov. 2010 ; *D.* 2010, chron., p. 2460 à 2467. Une étude qui prolonge une communication faite au colloque de la Faculté de droit de Douai le 29 avril 2010, reproduite in *Dr. famille*, février 2011, dossier 2, p. 17 à 21.

³⁹ CASF, art. L. 471-1, al. 1^{er} : « Ils assurent, dans les limites du mandat qui leur est confié, la protection juridique de la personne et de ses intérêts patrimoniaux ». – Al. 2 : « Ils exercent leurs missions dans le respect des principes définis à l'article 415 du code civil en recherchant, lorsque cela est possible, le consentement éclairé de la personne protégée » [...]. – Al. 4 : « La mission d'accompagnement des mandataires judiciaires à la protection des majeurs s'exerce sans préjudice de l'accompagnement social auquel la personne protégée peut avoir droit ». [...]

parlementaire sur le respect des droits fondamentaux des personnes protégées⁴⁰. L'audace consiste à redéfinir le mandat de protection juridique régi par le titre XI du livre premier du Code civil, ses principes directeurs et un préambule de grande qualité, en y introduisant l'apport de l'article 12 de la Convention internationale des droits des personnes handicapées du 30 mars 2007⁴¹. Loin d'être inutile, la disposition de l'article L. 471-1, alinéa 1^{er} du Code de l'action sociale et des familles introduit, tout en nuances, la recherche du consentement éclairé de la personne protégée, ce qui sous-tend l'obligation d'information de la personne en charge de la protection⁴², sans écarter la possibilité pour le juge d'imposer des décisions fondées sur l'appréciation de l'intérêt de la personne protégée⁴³. L'équilibre est ainsi trouvé entre la recherche du meilleur intérêt et le respect de la volonté. Les droits des personnes âgées sont réellement garantis lorsqu'ils bénéficient d'une mesure de protection juridique. Dédié à cet office, le juge des tutelles des majeurs peut facilement être saisi pour contenir l'exercice excessif des pouvoirs de protection. D'autre part, la loi du 8 avril 2024 tire les leçons d'un rapport interministériel dont le but est d'obliger les professionnels de la prise en charge des personnes vulnérables à travailler ensemble plutôt qu'à s'éviter. La désignation d'un mandataire judiciaire à la protection des majeurs ne doit pas empêcher un travailleur social de mener à bien sa mission. Aussi a-t-il été proposé de « garantir la continuité et la cohérence entre l'accompagnement médico-social et le futur mandataire désigné, familial ou professionnel et éviter ainsi les ruptures de parcours »⁴⁴. En somme, tout le travail mené depuis la loi du 23 mars 2019 pour améliorer l'exercice des mandats de protection juridique n'aura pas été vain. Cela dit, il faut convenir que ces dispositions du Code de l'action sociale et des familles ne concernent pas l'ensemble des six-cents milliers de personnes âgées résidant en EHPAD mais profitent au million de majeurs protégés.

Mieux repérer les maltraitances. – En son article 13, la loi du 8 avril 2024 vient compléter le dispositif de traitement des situations de maltraitance introduit par la loi n°2022-140 du 7 février 2022 ; elle ajoute à une définition trop riche⁴⁵ un dispositif de repérage et d'intervention sociale permettant de caractériser la maltraitance et d'en faciliter le traitement par les pouvoirs publics (directeur de l'agence régionale de santé, préfet de département, président du conseil

⁴⁰ ABADIE (Caroline) et PRADIE (Aurélien), *Rapport d'information sur les droits fondamentaux des majeurs protégés*, Ass. Nat., n°2075, 26 juin 2019. *Adde*, notre étude : *S.N.H.*, 12 sept. 2019, n°28, p. 16 à 19, inf. 10.

⁴¹ V. not. PECQUEUR (Émilie), CARON-DEGLISE (Anne) et VERHEYDE (Thierry), « Capacité juridique et protection juridique à la lumière de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. La loi n°2007-308 du 5 mars 2007 est-elle compatible avec l'article 12 de cette Convention ? », *D.* 2016, chron., p. 958 à 963. *Reprod.* in *La vie privée de la personne protégée, In memoriam Thierry Verheyde*, éd. Mare & Martin, 2019, n°44, p. 419 à 429.

⁴² C. civ., art. 457-1. Sur le principe de l'obligation d'information et sa limite tenant au caractère incertain de son application en présence d'un protecteur familial, v. A. Bateur, « Dispositions communes aux mesures de protection. Effets personnels », *JCl. Civil*, art. 457-1 à 463, fasc. 31, 2022, n° 46.

⁴³ « Si la référence à l'intérêt de la personne protégée comme finalité de la mesure de protection peut être sujette à des interprétations discutables, elle ne mérite pas d'être remplacée par le respect de la volonté de la personne protégée. La volonté de la personne protégée présente, en effet, un double écueil. D'une part, elle occulte le caractère judiciaire du mandat confié au protecteur. D'autre part, elle annihile les efforts déployés pour conférer sens à la notion d'intérêt », cf. BOUTTIER (Pierre), « Le primat de la volonté, un risque pour la protection des personnes vulnérables ? », *Dr. famille* 2019, comm. 251, à propos du rapport de Mme ABADIE et de M. PRADIE.

⁴⁴ CARON-DEGLISE (Anne), *Rapport de mission interministérielle, Penser les protections juridique et sociale à partir des droits des personnes les plus vulnérables à être entendues et soutenues dans une société solidaire : 24 juillet 2023*, 56 p., spéc. p. 8, la proposition n°8. – www.solidarite.gouv.fr

⁴⁵ CASF, art. L. 119-1 (*Loi n°2022-140 du 7 févr. 2022, art. 23*) : « La maltraitance au sens du présent code vise toute personne en situation de vulnérabilité lorsqu'un geste, une parole, une action ou un défaut d'action compromet ou porte atteinte à son développement, à ses droits, à ses besoins fondamentaux ou à sa santé et que cette atteinte intervient dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement. Les situations de maltraitance peuvent être ponctuelles ou durables, intentionnelles ou non. Leur origine peut être individuelle, collective ou institutionnelle. Les violences et les négligences peuvent revêtir des formes multiples et associées au sein de ces situations ».

départemental, sans préjudice du procureur de la République). Sans revenir sur la qualification de maltraitance qui peine à trouver un critère global et original⁴⁶, le législateur s’efforce d’être opérationnel⁴⁷. Pour renforcer l’effectivité des droits des personnes résidant en EHPAD, il instituer une cellule chargée du recueil, du suivi et du traitement des signalements de maltraitance⁴⁸. Les maltraitances les plus graves sont susceptibles d’entrer dans des qualifications pénales⁴⁹ ; la loi du 8 avril 2024 fait le lien avec la matière pénale pour signifier à tous les professionnels (médecins, banquiers, notaires...) que leur signalement est un devoir dont la mise en œuvre justifie la levée du secret professionnel, lorsque les faits de maltraitances sont infligés « à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique »⁵⁰. L’apport est plus formel que réel, car il est heureusement « acquis de longue date que lorsque le banquier constate des détournements suspects opérés sur le compte d’un client, il se doit d’avertir les personnes qui lui paraissent les plus indiquées : tuteur, curateur, conjoint, famille, etc. De même, en cas d’abus de faiblesse avéré, une déclaration au procureur de la République sera attendue »⁵¹. À la réflexion, la loi du 8 avril 2022 pourrait même manquer son but lorsqu’elle introduit dans le Code monétaire et financier l’obligation pour le banquier de rechercher le consentement de la victime⁵² avant de faire un signalement aux autorités mentionnées. Le texte est ici en décalage avec les constatations et les pratiques tutélaires⁵³. Les mesures substantielles s’avèrent assez minces et font place à des dispositions formelles.

B. Les mesures formelles

Des modifications plus apparentes que réelles. – En son article 11, la loi du 8 avril 2024 clarifie le statut de la personne de confiance ; puis, en son article 23, elle entend déplacer la charge de l’aide à l’hébergement en dispensant, dans certains cas, les petits-enfants de leur

⁴⁶ Sur la difficulté de donner une place originale à la maltraitance dans le paysage si varié des violences et des négligences, d’une part, et sur l’ambiguïté de textes applicables aux maltraitances sous une quatre qualification juridique (celle de l’information préoccupante visée par CASF, art. D. 226-2-5), d’autre part, v. SIFFREIN-BLANC (Caroline), « L’approche juridique des négligences », in *Vie sociale*, 2023/4, n°44, p. 43 à 58, p. 53-54.

⁴⁷ CASF, art. L. 119-2, al. 1er (*Loi n°2024-317 du 8 avr. 2024, art. 13*) : « Toute personne ayant connaissance de faits constitutifs d'une maltraitance, au sens de l'article L. 119-1, envers une personne majeure en situation de vulnérabilité du fait de son âge ou de son handicap, au sens de l'article L. 114, les signale à la cellule mentionnée à l'article L. 1432-1 du code de la santé publique. Les personnes soumises au secret professionnel peuvent signaler les faits constitutifs d'une maltraitance en application de l'article 226-14 du code pénal ».

⁴⁸ CSP, art. L. 1432-1, 4°.

⁴⁹ Sur les infractions pénales spécifiques aux victimes en état de vulnérabilité et leur application au droit des majeurs protégés, v. SCHERER (Théo), LASSERRE-CAPDEVILLE (Jérôme), ROUX-DEMARE (François-Xavier), in CERF-HOLLENDER (Agnès) et RAOUL-CORMEIL (Gilles), ss dir., *Le majeur protégé face à la justice pénale*, IFJD, t. 180, 2023, p. 27 à 66.

⁵⁰ CP, art. 226-14.

⁵¹ LASSERRE-CAPDEVILLE (Jérôme), « Nouvelle exception au secret bancaire liée à des faits de maltraitances », *LEDB* n°5, mai 2024, DBA 202d7, p. 4. *Adde*, du même auteur, *Le secret bancaire : étude de droit comparé (France, Suisse, Luxembourg)*, Thèse Pau, 2004.

⁵² CMF, art. L. 511-33, I, al. 5 : « Ils [les établissements de crédit et les sociétés de financement] peuvent également communiquer, uniquement avec l’accord de la victime, ces informations aux autorités mentionnées aux 1° à 3° de l’article L. 119-2 du code de l’action sociale et des familles dans le cadre du dispositif prévu au même article L. 119-2, lorsque ces informations concernent des faits de maltraitances ayant une incidence sur la situation financière d’une personne majeure en situation de vulnérabilité, notamment en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique ».

⁵³ CARON-DEGLISE (Anne), *Rapport de mission interministérielle, Penser les protections juridique et sociale à partir des droits des personnes les plus vulnérables à être entendues et soutenues dans une société solidaire*, préc. p. 9 : « 16. Construire une procédure d’alerte et de signalement des établissements bancaires et la possibilité de suspension du mandat (procuration ou mandat de protection future ou habilitation) en cas d’exercice anormal du pouvoir de représentation, notamment dans les procurations, les mandats de protection future, les habilitations familiales ou les mesures judiciaires (sauf à réserver les dépenses courantes en faisant la distinction entre actes d’administration et actes de disposition) ».

obligation alimentaire. Dans les deux cas, l'objectif est de faciliter l'effectivité des droits de la personne âgée résidant en EHPAD. Les nouvelles dispositions débordent de leur champ d'application pour profiter à toutes les personnes hospitalisées.

1. Clarifier le statut de la personne de confiance

Feu la définition socle et les fonctions liées aux circonstances. – La langue juridique connaît des faux amis. La personne de confiance est l'un d'eux. Le terme appartient d'abord au vocabulaire courant puis il est entré dans le vocabulaire juridique où il a acquis un sens spécifique⁵⁴. La loi du 4 mars 2002 donne à la personne de confiance l'exclusivité pour reconstituer le consentement au soin ou le refus de ce soin lorsque l'intéressé est dans l'impossibilité de s'exprimer. La loi du 2 février 2016 sur la fin de vie est venue préciser la définition de la personne de confiance et les conditions dans lesquelles elle est désignée⁵⁵. La personne de confiance du droit français n'est qu'un témoin ; elle n'est pas, contrairement au droit belge de la santé, un mandataire qui consent à la place du patient. La loi du 28 décembre 2015 sur l'adaptation de la société au vieillissement, en préparation au ministère de la santé, a introduit la personne de confiance dans le Code de l'action sociale et des familles pour lui donner un autre rôle, en amont de la fin de vie, hors hospitalisation, afin de permettre à la personne accueillie en EHPAD d'être accompagnée, rassurée et soutenue dans l'exercice de ses droits⁵⁶, tel celui de demander la révision de l'annexe au contrat de séjour⁵⁷. L'objectif de donner à ces deux dispositions un socle commun était recherché dès 2015. Il était partiellement réalisé grâce à la technique du renvoi... même si l'usage répété rend le texte illisible⁵⁸. Un effort de pédagogie devait donc être réalisé, ainsi que le préconisaient différents rapports⁵⁹, sans avoir pu être mis en œuvre par l'ordonnance du 11 mars 2020⁶⁰ qui avait précisément pour objectif d'harmoniser le Code de la santé publique et le Code de l'action sociale et des familles. En la forme, les dispositions communes au code de la santé publique et au code de l'action sociale et

⁵⁴ Sur le phénomène linguistique de « double appartenance », v. CORNU (Gérard), *Linguistique juridique*, Montchrestien, 1^e éd., 1990, n°17. *Adde*, 3^e éd., LGDJ, coll. Domat droit privé, 2005.

⁵⁵ CSP, art. L. 1111-6, al. 1er (*Loi n°2016-87 du 2 févr. 2016, art. 9*) : « Toute personne majeure peut désigner une personne de confiance qui peut être un parent, un proche ou le médecin traitant et qui sera consultée au cas où elle-même serait hors d'état d'exprimer sa volonté et de recevoir l'information nécessaire à cette fin. Elle rend compte de la volonté de la personne. Son témoignage prévaut sur tout autre témoignage. Cette désignation est faite par écrit et cosignée par la personne désignée. Elle est révisable et révocable à tout moment ». – *Nota* : les dispositions ajoutées par la loi sur la fin de vie sont soulignées par l'auteur.

⁵⁶ CASF, art. L. 311-5-1, art. 2 (*Loi n°2015-1776 du 28 déc. 2015, art. 27*) : « La personne de confiance est consultée au cas où la personne intéressée rencontre des difficultés dans la connaissance et la compréhension de ses droits ». – Al. 3 : « Si la personne le souhaite, la personne de confiance l'accompagne dans ses démarches et assiste aux entretiens médicaux afin de l'aider dans ses décisions ».

⁵⁷ CASF, art. L. 311-4-1, art. 2 (*Loi n°2015-1776 du 28 déc. 2015, art. 27*).

⁵⁸ CASF, art. L. 311-5-1, art. 1er (*Loi n°2015-1776 du 28 déc. 2015, art. 27*) : « Lors de toute prise en charge dans un établissement ou un service social ou médico-social, il est proposé à la personne majeure accueillie de désigner, si elle ne l'a pas déjà fait, une personne de confiance dans les conditions définies au premier alinéa de l'article L. 1111-6 du code de la santé publique. Cette désignation est valable sans limitation de durée, à moins que la personne n'en dispose autrement. Lors de cette désignation, la personne accueillie peut indiquer expressément, dans le respect des conditions prévues au même article L. 1111-6, que cette personne de confiance exerce également les missions de la personne de confiance mentionnée audit article L. 1111-6, selon les modalités précisées par le même code ».

⁵⁹ CARON-DEGLISE (Anne), *Rapport de mission interministérielle, Penser les protections juridique et sociale à partir des droits des personnes les plus vulnérables à être entendues et soutenues dans une société solidaire*, préc., spéc. p. 7 : « 5. Créer une définition socle de la personne de confiance et ouvrir une réflexion sur les corrélations à construire entre personne de confiance et directives anticipées ».

⁶⁰ Sur l'ordonnance n° 2020-232 du 11 mars 2020 relative au régime des décisions prises en matière de santé, de prise en charge ou d'accompagnement social ou médico-social à l'égard des personnes majeures faisant l'objet d'une mesure de protection juridique, v. BATTEUR (Annick), MAUGER-VIELPEAU (Laurence), ROGUE (Fanny) et RAOUL-CORMEIL (Gilles), « Régime des décisions médico-sociales relatives aux personnes protégées : une ordonnance affligeante ! », *D.* 2020, Point de vue, p. 993.

des familles devaient être isolées des fonctions spécifiques. Or, l'article 11 de la loi du 8 avril 2024 a choisi une autre voie de simplification. Le Code de la santé publique retrouve l'exclusivité de la définition de la personne de confiance, les conditions contractuelles de sa désignation et ses fonctions dans la relation avec le patient conscient ou, lorsqu'il ne peut plus s'exprimer, avec son médecin⁶¹. Quant au Code de l'action sociale et des familles, il est vidé de son contenu⁶². Faut-il en déduire que la dualité de la personne de confiance est rapportée à l'unité ? La question a été posée avec acuité⁶³ ; la démonstration est faite que le législateur devra réécrire le statut de la personne de confiance. La réécriture réalisée par la loi du 8 avril 2024 n'est pas complètement vaine ; elle présente au moins l'avantage de rattraper un oubli de l'ordonnance du 11 mars 2020. Comme en matière de directives anticipées médicales⁶⁴, la personne de confiance⁶⁵ peut être librement désignée par la personne protégée, même si elle relève de la tutelle. Toutefois, l'exercice de ce droit strictement personnel est exceptionnellement subordonné à l'autorisation du juge des tutelles des majeurs – fonction exercée par le juge des contentieux de la protection – dans l'hypothèse où il a prononcé une tutelle ou une habilitation familiale générale, avec représentation relative à la personne⁶⁶. Jamais une personne en curatelle ne doit connaître d'entrave à la désignation d'une personne de confiance ; il doit en être de même de toutes les personnes en tutelle dont le jugement ne vise pas, expressément dans son dispositif, l'article 459, alinéa 2 du Code civil qui organise le domaine et les conditions d'exercice de la représentation de la personne en matière personnelle.

2. Déplacer la charge de l'aide sociale à l'hébergement

Une retouche partielle des obligations alimentaires. – La loi du 8 avril 2024 aborde le droit des aliments régi par le Code de l'action sociale et des familles mais, à bien y regarder, les droits des personnes âgées sont inchangés. Les personnes âgées qui ne pourront pas obtenir de leurs parents de contribuer ou tout ou partie à leur frais d'hébergement pourront bénéficier de l'aide sociale à l'hébergement⁶⁷. L'article 23 de la loi du 8 avril 2024 n'a pas modifié les articles

⁶¹ CSP, art. L. 1111-6 (*Loi n°2024-317 du 8 avril 2024, art. 11*). – I, al. 1^{er} : « Toute personne majeure peut désigner une personne de confiance qui peut être un parent, un proche ou le médecin traitant et qui sera consultée au cas où elle-même serait hors d'état d'exprimer sa volonté et de recevoir l'information nécessaire à cette fin. La personne de confiance rend compte de la volonté de la personne. Son témoignage prévaut sur tout autre témoignage ». – Al. 2 : « Si la personne majeure le souhaite, la personne de confiance l'accompagne dans ses démarches, assiste aux entretiens médicaux afin de l'aider dans ses décisions et l'aide à la connaissance et à la compréhension de ses droits si elle rencontre des difficultés ». – Al. 3 : « La désignation est faite par écrit et cosignée par la personne désignée. Elle est valable sans limitation de durée, à moins que la personne majeure ou la personne de confiance n'en disposent autrement. Elle est révisable et révocable à tout moment ». [...]

⁶² CASF, art. L. 311-5-1 (*Loi n°2024-317 du 8 avril 2024, art. 11*) « Lors de sa prise en charge dans un établissement ou un service social ou médico-social, il est proposé à la personne majeure accueillie de désigner, si elle ne l'a pas déjà fait, une personne de confiance définie à l'article L. 1111-6 du code de la santé publique ». Sa présence est requise, sauf refus de l'intéressé, lors de la rédaction du contrat de séjour en EHPAD (CASF, art. L. 311-4, al. 3).

⁶³ ROGUE (Fanny), « La personne de confiance : un nouveau Janus ? », *D.* 2024, Point de vue, p. 1375.

⁶⁴ CSP, art. L. 1111-11, al. 7 (*Ord. n°2020-232 du 11 mars 2020, art. 5*) : « Lorsqu'une personne fait l'objet d'une mesure de protection juridique avec représentation relative à la personne, elle peut rédiger des directives anticipées avec l'autorisation du juge ou du conseil de famille s'il a été constitué. La personne chargée de la mesure de protection ne peut ni l'assister ni la représenter à cette occasion ».

⁶⁵ CSP, art. L. 1111-6, I, al. 4 (*Loi n°2024-317 du 8 avril 2024, art. 11*) : « Lorsqu'une personne fait l'objet d'une mesure de protection juridique avec représentation relative à la personne, elle peut désigner une personne de confiance avec l'autorisation du juge ou du conseil de famille s'il a été constitué. Dans l'hypothèse où la personne de confiance a été désignée avant la mesure de protection, le conseil de famille, le cas échéant, ou le juge peut confirmer la désignation de cette personne ou la révoquer ».

⁶⁶ Sous ce nom présent dans 63 dispositions légales (C. civ. ; CSP ; CASF), le législateur a visé la modalité de protection définie à l'article 459, alinéa 2 du Code civil. Pour aller plus loin, v. RAOUL-CORMEIL (Gilles), « La 'protection juridique avec représentation relative à la personne' ou le renvoi trop discret à l'article 459, alinéa 2 du Code civil », *Gaz. Pal.* 10 avril 2024, Hors-Série, étude GPL461n9, p. 26 à 29.

⁶⁷ CASF, art. L. 342-1 à art. L. 342-6, spéc. art. L. 342-3-1.

203 à 211 du Code civil. Seule une disposition du Code de l'action sociale et des familles est ajoutée⁶⁸. D'une part, dans l'esprit de la loi du 5 mars 2007, le législateur développe la dispense de plein droit accordée aux enfants dont les parents se sont mal comportés lorsqu'ils exerçaient l'autorité parentale. Les descendants profitent de cette dispense de droit. La loi procède à une nouvelle déjudiciarisation car les enfants de tels créanciers alimentaires auraient pu obtenir du juge une décharge totale ou partielle⁶⁹. La simplicité profitera aux victimes directes et indirectes, sans compromettre l'hébergement des personnes âgées qui sont dans le besoin. D'autre part, le législateur a décidé de dispenser « Les petits-enfants, dans le cadre d'une demande d'aide sociale à l'hébergement pour le compte de l'un de leurs grands-parents ». Cette autre dispense est dans l'ère de notre époque où les enfants acquièrent des droits sans saisir qu'ils sont aussi obligés, par souci de régulation des rapports sociaux. Elle est cependant triplement boiteuse. Elle l'est d'abord car la loi du 8 avril 2024 ne vise que l'aide sociale d'hébergement ; elle ne vise pas les autres aides sociales. Elle l'est ensuite au regard du caractère réciproque⁷⁰ du droit des aliments auquel elle apporte une exception qui altère l'institution⁷¹. Elle l'est enfin lorsque la personne âgée ne serait pas dans le besoin si elle n'avait pas fait de libéralité directe ou indirecte à ses petits-enfants. La dispense acquise par le petit-fils n'empêche pas l'État ou le département d'exercer un recours contre lui, mais en qualité de successible s'il vient par représentation de son auteur précédé, de donataire, de légataire ou de bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie⁷².

II.

LES MESURES D'APPLICATION DIFFÉRÉE

Le législateur ordonne ; le gouvernement réalise. – La loi du 8 avril 2024 comporte d'autres dispositions qui ne prendront effet qu'à l'avenir, lorsque la loi sera complétée par des dispositions réglementaires : décret d'application et arrêtés ministériels. La loi renvoie plus de cinquante fois au pouvoir réglementaire, ce qui est inhabituel d'agissant d'une proposition de

⁶⁸ CASF, art. L. 132-6, I, al. 2. – « Par dérogation, sont dispensés de fournir cette aide : 1° Les enfants qui ont été retirés de leur milieu familial par décision judiciaire durant une période d'au moins trente-six mois cumulés au cours des dix-huit premières années de leur vie, sous réserve d'une décision contraire du juge aux affaires familiales ; 2° Les enfants dont l'un des parents est condamné comme auteur, co-auteur ou complice d'un crime ou d'une agression sexuelle commis sur la personne de l'autre parent, sous réserve d'une décision contraire du juge aux affaires familiales. Cette dispense porte uniquement sur l'aide au parent condamné ; 3° Les petits-enfants, dans le cadre d'une demande d'aide sociale à l'hébergement pour le compte de l'un de leurs grands-parents ». – Al. 3 : « Cette dispense s'étend aux descendants des enfants et des petits-enfants mentionnés aux 1° à 3° du présent article ».

⁶⁹ C. civ., art. 207, al. 2 : « Néanmoins, quand le créancier aura lui-même manqué gravement à ses obligations envers le débiteur, le juge pourra décharger celui-ci de tout ou partie de la dette alimentaire ».

⁷⁰ C. civ., art. 207, al. 1^{er}.

⁷¹ En ce qui concerne la suppression de « l'obligation alimentaire pour les petits-enfants dans le cadre de l'aide sociale à l'hébergement », « il est important que le lien familial puisse rester avant tout un lieu privilégié d'affection et de transmission, à l'abri des difficultés financières » (VIDAL (Annie) et CRISTOL (Laurence), *Rapport [...] sur la proposition de loi [...] pour bâtir la société du bien-vieillir en France*, Ass. Nat., n°1070, 5 avril 2023, p. 9). L'argument apporté est de nature à supprimer l'obligation alimentaire de second rang des grands-parents au profit de leurs petits-enfants, en cas d'impécuniosité des père et mère, obligés alimentaire de premier rang ! La véritable raison est ailleurs et l'argument est encore plus contestable. La dispense des petits-enfants se justifie par l'absence de pouvoirs des Conseils départementaux, en cas de désaccord familial, à fixer eux-mêmes, à la place du juge aux affaires familiales, le montant des obligations alimentaires (VIDAL et CRISTOL, préc., p. 61-62). Alors que l'obligation alimentaire des petits-enfants est utile dans 32% des cas, concèdent les députés rapporteurs, il faudrait la supprimer parce que, dans quelques autres cas, elle est d'une application difficile et incertaine, puisqu'elle échappe à l'autorité des Conseils départementaux ! Les juristes apprécieront la méprise.

⁷² CASF, art. L. 132-8 (*mod. Loi n°2015-1776 du 27 déc. 2015*). Sur les recours des services de l'aide sociale des Conseils départementaux contre les débiteurs alimentaires, v. REBOURG (Muriel), in CHENEDE (François), *Droit de la famille*, Dalloz, coll. Dalloz action, 9^e éd., 2022, chapitre 322, n°322.85 (recours contre la succession), n°322.86 (recours contre le donataire), n°322.87 (recours contre le légataire), n°322.88 (recours contre les bénéficiaires d'un contrat d'assurance-vie).

loi : huit fois, elle prévoit que les modalités seront fixées par décret en Conseil d'État. Les autres fois, elle renvoie à un simple décret ou arrêté ministériel pour définir les conditions d'application du texte. Ainsi en est-il spécialement de la réorganisation de la publicité des mesures de protection juridique (A) et, plus généralement, de l'amélioration de la prise en charge des personnes âgées (B).

A. La réorganisation de la publicité des mesures de protection juridique

De l'état civil au fichier national numérique. – Les mesures de protection juridique ne concernent pas seulement les personnes vulnérables ; elles intéressent également les tiers qui doivent se renseigner sur la capacité juridique de leur futur cocontractant. À cet effet, les mesures de publicités en vigueur depuis la loi du 3 janvier 1968 ont montré leurs limites⁷³. En son article 18, la loi du 8 avril 2024 annonce un changement de support qui, en l'état de l'article 427-1 du Code civil, présentent des certitudes et des incertitudes – que le décret d'application pris en Conseil d'État auquel la loi renvoie ne pourra pas toujours lever. L'analyse doit donc se porter sur les atouts puis sur les attentes de cette réforme.

1. Les atouts du registre national dématérialisé

La fin de l'information en miroir. – Le projet de créer un registre national dématérialisé des mesures de protection juridique est imposé par l'Union européenne. En mai 2023, la commission européenne a présenté un projet de règlement européen sur la protection des adultes vulnérables en situation transfrontière au sein duquel est inscrite la proposition d'interconnexion des registres nationaux⁷⁴. Le législateur français se fait bon élève et, moins d'un an plus tard, proclame son intention de participer à cette entreprise européenne. Aux termes d'un nouvel article 427-1 du Code civil, « *Les informations relatives aux mesures de sauvegarde de justice, de curatelle, de tutelle et d'habilitation familiale ainsi que celles relatives aux mandats de protection future ayant pris effet en application de l'article 481 et aux désignations anticipées prévues à l'article 448 sont inscrites dans un registre national dématérialisé dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État* ». Les atouts d'un registre numérique tiennent au renforcement de la fiabilité de la publicité et à la simplification du dispositif. Depuis la mise en œuvre du *Répertoire civil*, la publicité des mesures de protection juridique est réalisée par la mention « RC » inscrite en marge de l'acte de naissance de l'intéressé, en miroir de la transcription du jugement de curatelle, de tutelle⁷⁵ et d'habilitation familiale générale⁷⁶ réalisée sur le *Répertoire civil*, tenu par le greffe du tribunal judiciaire dans le ressort duquel est né l'intéressé⁷⁷. Cette publicité en miroir ne permet pas à celui qui découvre la mention « RC », en marge de l'acte de naissance de l'intéressé, de connaître l'identité du protecteur, ni la nature et l'étendue de ses pouvoirs. Il faut à celui qui connaît la possibilité de consulter les registres de l'état civil la patience et la perspicacité d'interroger le greffe du tribunal judiciaire⁷⁸. Or, sans la publicité des mesures, le respect de la sécurité juridique et l'efficacité même de la protection sont compromis. La technologie numérique devrait permettre

⁷³ MASSIP (Jacques), *Tutelle des mineurs et protection juridique des majeurs*, Defrénois 2009, p. 327 à 333, spéc. n°405, où l'éminent auteur développe une « appréciation critique ».

⁷⁴ PEROZ (Hélène), « Proposition de règlement européen sur la protection des adultes », *Dr. famille* 2023, comm. 38, p. 55 à 56 ; « L'apport à la pratique notariale de la proposition de règlement européen sur la protection des adultes », *JCP., éd. N.*, 2023, n°41, p. 34 à 36 ; CHILDAINE (Céline), « Un nouveau pas vers un droit international privé européen de la protection des adultes », *D.* 2023, p. 1755 à 1758 ; JAULT-SESEKE (Fabienne), « Vers un règlement européen pour assurer la protection des adultes dans les situations transfrontières », *D.* 2023, p. 1917 à 1921 ; GOSSELIN-GORAND (Armelle), « Le défi de la protection transfrontalière des adultes vulnérables », *LPA nov.* 2023, p. 7 à 12.

⁷⁵ C. civ., art. 444.

⁷⁶ C. civ., art. 494-6 *in fine*.

⁷⁷ CPC, art. 1059 à 1061.

⁷⁸ CPC, art. 1061, al. 1^{er} : « Des copies des extraits conservés au répertoire civil peuvent être délivrées à tout intéressé ».

de renforcer la fiabilité du dispositif, tant la publicité par émargement de l'acte de naissance est lente (absence de délai⁷⁹), incomplète (sans la date de l'émargement, le délai de deux mois ne court pas à partir duquel la publicité passive est opposable *erga omnes*) et finalement inutile car les notaires sont les seuls professionnels à vérifier la capacité contractuelle en sollicitant des mairies un extrait d'acte de naissance de leur client⁸⁰. Ni les établissements de crédit, ni les assureurs, ne vérifient la capacité juridique de leur client qui, si elle est présumée, peut être renversée, dans le but de protéger les intérêts patrimoniaux et personnels d'un adulte vulnérable. La constitution d'un fichier numérique suscite des attentes en termes de contenu et d'accès.

2. Les attentes du registre national dématérialisé

Contenu à revoir. – En attendant le décret d'application qui devra être pris au plus tard le 31 décembre 2026, le législateur a décidé de soumettre les sauvegardes de justice et les mandats de protection future qui ont pris effet au même régime de publicité que les curatelles, les tutelles et les habilitations familiales générales. Cette unification de la publicité est un progrès. Aujourd'hui, les sauvegarde de justice font l'objet d'une publicité sur un registre spécial tenu par les procureurs de la République⁸¹. Quant aux mandats de protection future, le décret sur la publicité du mandat de protection future n'a pas encore vu le jour, en dépit des injonctions du Conseil d'État, prises sous astreinte et devenues effectives six mois depuis la notification de son arrêt⁸². Et, contrairement aux choix des députés⁸³, le législateur de 2024 a même renoncé à abroger l'article 477-1 du Code civil, issu de la loi du 27 décembre 2015. Pourquoi l'abrogation de ce texte n'a-t-elle pas été décidée, ni celle des articles 444 et 494-6, *in fine* qui fondent l'émargement de l'acte de naissance de l'intéressé ? Cet oubli⁸⁴ nous fait presque douter de la fermeté de l'intention du législateur de substituer un mode électronique de publicité au mode scriptural en vigueur. Comment croire que l'ancien et le nouveau régime de publicité pourraient être mis en œuvre conjointement sans se contredire ? L'article 427-1 du Code civil suscite d'autres critiques. Le législateur n'a pas prévu de rendre publics les mandats de protection future conclus sans avoir pris encore effet⁸⁵, alors que les formalités d'exécution sont moins lourdes que la saisine du juge et conformes au principe de nécessité et de subsidiarité. De même, on regrettera le silence gardé à l'égard des directives anticipées médicales⁸⁶, alors que la loi a prévu de rendre publiques les désignations anticipées des futurs curateurs et tuteurs. De tels oublis ne pourront être corrigés que par le législateur, avant que le décret ne soit rédigé.

Accès limité. – La loi du 8 avril 2024 n'a pas déterminé qui aura accès au registre national dématérialisé. Aujourd'hui, toute personne majeure peut consulter l'état civil et demander un extrait d'acte de naissance pour découvrir si figure une mention « RC ». La publicité est indirecte mais l'accès n'est pas restreint. Sous l'empire du futur article 427-1 du Code civil, il est vraisemblable que le registre sera tenu par le procureur de la République et que, sur le modèle de l'article 1251-1 du Code de procédure civile, seuls les hommes de loi (magistrats,

⁷⁹ CPC, art. 1233. Le greffier doit transmettre le jugement ouvrant, modifiant ou mettant fin à la curatelle, la tutelle ou l'habilitation familiale générale au greffe du tribunal judiciaire. Puis celui-ci doit informer l'officier de l'état civil de la commune dans laquelle est née la personne protégée. Mais, ici et là, point de délai !

⁸⁰ Sur cette critique, RAOUL-CORMEIL (Gilles), État civil et capacité : quelles mentions pour la vulnérabilité ?, in GOGOS-GINTRAND (Amélie). et ZEITENBERG (Stéphanie), ss dir., *États civil et identité, : évolutions contemporaines*, LEH 2024, p. 119 à 140, et les nombreuses réf.

⁸¹ CPC, art. 1251, 1251-1 et 1252.

⁸² CE, 27 sept. 2023, n° 471646, D. 2024, Panor., p. , obs. LEMOULAND (Jean-Jacques) ; *Defrénois* 14 déc. 2023, p. 28, obs. COMBRET (Jacques) ; *Dr. famille* 2023, comm. 169, note MARIA (Ingrid) ; *JCP N* 2024, p. 1004, obs. PETERKA (Nathalie) ; *RJPF* 2024-285/14, obs. RAOUL-CORMEIL (Gilles)

⁸³ TA Ass. Nat., n° 193, 23 nov. 2023, art. 5 decies, I, 2°.

⁸⁴ Une question également posée par Mme MARIA (Ingrid), « la loi sur le bien-vieillir enfin adoptée ! », *Dr. famille* 2024, n°5, comm. 70. *Adde*, sur les critiques portées contre un « dispositif partiellement insatisfaisant » : COMBRET (Jacques) et BAILLON-WIRTZ (Nathalie), « Bien-vieillir et autonomie [...] », préc., spéc. p. 6.

⁸⁵ PETERKA (Nathalie), « Personnes vulnérables », chron. préc., spéc., n°8, p. 41.

⁸⁶ PETERKA (Nathalie), *ibid.*

notaires, auxiliaires de justice) pourraient le consulter. Il faudrait être plus ambitieux et envisager le cloisonnement des consultations pour permettre aux établissements de crédit, aux assureurs, aux professions de santé de connaître les seules conséquences personnelles et patrimoniales du prononcé d'une mesure de protection juridique qui les intéressent. Il est impératif de leur donner les moyens de répondre à ces questions élémentaires : l'intéressé, en situation de faiblesse, peut-il encore consentir seul ? Qui est habilité à consentir avec ou pour lui ? Le cas échéant, quelle est l'étendue de son pouvoir d'assistance ou de représentation ? La durée de son mandat ? La nature (contractuelle ou judiciaire) de son pouvoir ? À ce stade, la dématérialisation de la publicité des mesures de protection juridique n'est, en l'état de l'article 427-1 du Code civil, qu'une velléité, un programme à structurer, à organiser et à sécuriser...

B. L'amélioration de la prise en charge des personnes de grand âge

Tant de normes à double détente. – La loi du 8 avril 2024 n'a pas le nom de loi de programmation. Et pourtant, le fait qu'elle renvoie à quarante et un décrets d'application et à huit arrêtés ministériels montrent, à lui seul, que le législateur n'a posé que des jalons. La réorganisation de l'offre médico-sociale (1) et la professionnalisation des acteurs (2) seront réalisées par le pouvoir réglementaire.

1. La réorganisation de l'offre médico-sociale

Des normes tentaculaires. – En son article 1er, la loi du 8 avril 2024 annonce qu'une conférence nationale de l'autonomie devra être organisée au moins tous les trois ans, selon des modalités qui seront fixées par décret⁸⁷. Elle institue le service public départemental de l'autonomie, fixe ses missions, désigne les autorités qui devront coopérer et, à cette fin, les oblige à partager des informations strictement nécessaires⁸⁸. Elle oblige les financeurs à préparer, dans ce cadre⁸⁹, la conférence territoriale de l'autonomie. Elle régit par ailleurs les équipes locales d'accompagnement sur les aides techniques. Pluridisciplinaire, ces équipes, lorsqu'elles seront constituées, devront accompagner individuellement les personnes âgées ou handicapées dans l'évaluation de leurs besoins⁹⁰. Elle institue également un groupement territorial social et médico-social⁹¹ pour faciliter la coordination des établissements, faciliter la gestion des achats, organiser la formation continue des personnels, constituer des fonds propres, recourir à l'emprunt, suivant des modalités d'application qui seront définies par un décret en Conseil d'État⁹². La réorganisation de l'offre médico-sociale s'étend aux services sanitaires et envisage, dans un souci de coordination, la transmission d'informations personnelles⁹³. Le législateur a perçu les limites de ses ambitions. D'autres lois de programmation seront nécessaires. Car la rédaction des décrets risque de soulever des difficultés inattendues. La loi du 8 avril 2024 modifie même le Code rural et de la pêche maritime. Elle pose dans ce code le principe d'une évaluation de la quantité et de la qualité nutritionnelle des repas proposés en EHPAD et renvoie à un arrêté ministériel le soin d'en fixer le cahier des charges⁹⁴. À titre d'expérimentation, le législateur a souhaité modifier le financement des services autonomie à domicile⁹⁵. L'ampleur du travail réalisé est si grande qu'on ne s'étonnera pas de rencontrer, ici

⁸⁷ CASF, art. L. 113-3, II.

⁸⁸ CASF, art. L. 149-10, qui renvoie à un décret pris après consultation de la CNIL.

⁸⁹ CASF, art. L. 149-11 à L. 149-13.

⁹⁰ CASF, art. L. 282-1. Un décret détermine les modalités d'organisation de ces équipes, leur composition et leurs ressources.

⁹¹ CASF, art. L. 312-7-2 et s.

⁹² CASF, art. L. 312-7-7.

⁹³ CSP, art. L. 1411-6-3, dont l'alinéa 2 renvoie à un décret en Conseil d'État.

⁹⁴ CRPM, art. L. 230-5, al. 1er *in fine*.

⁹⁵ L'expérimentation devant débiter au plus tard le 1^{er} janvier 2025, le gouvernement vient d'ouvrir un appel à manifestation d'intérêts pour que dix départements y participent, cf. Décr. n°2024-754 du 7 juillet 2024 relatif à l'expérimentation prévue par l'article 21 de la loi n°2024-317 du 8 avril 2024... : JO du 8 juill., texte 9.

et là, quelques maladroites. La réécriture du régime du contrat de séjour en EHPAD en donne une illustration : la figure du « représentant légal »⁹⁶ de la personne âgée, cantonnée par l'ordonnance du 11 mars 2020 aux père et mère exerçant l'autorité parentale quant aux biens ou à la personne de l'enfant mineur⁹⁷, resurgit⁹⁸ à tort. Rappelons que la personne en charge de la protection juridique d'un adulte est, selon les cas, un assistant ou un représentant judiciaire (ou contractuel) ; les curateurs ou tuteurs de droit appartiennent à l'histoire du droit.

2. La professionnalisation des acteurs

Un triple volet : identification des professionnels, essor de leur formation et développement de leur sens éthique. – La loi du 8 avril 2024 comporte plusieurs dispositions ayant trait au renforcement de la professionnalisation. Le premier volet relatif à la reconnaissance comporte notamment la délivrance d'une carte professionnelle aux aides à domicile intervenant auprès des personnes âgées ou handicapées⁹⁹. Un deuxième volet a trait à la formation continue. Comme les professionnels du droit, les mandataires judiciaires à la protection des majeurs devront se soumettre à une obligation de formation continue. Le principe est posé ; les modalités seront fixées par décret¹⁰⁰. Le troisième et dernier volet de la professionnalisation a trait à la déontologie et aux repères éthiques des mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Le législateur annonce la rédaction d'une charte¹⁰¹ pour en définir les principes¹⁰².

Conclusion. – En définitive, les mesures d'application immédiate pour bâtir le bien-vieillir en France s'effacent devant l'ampleur des mesures d'application différée. Si la loi n'est pas suivie des textes d'application, il n'en restera qu'un slogan et des mesures symboliques. Dans le cas contraire, la loi est assez ambitieuse pour contribuer à l'étayage du droit gérontologique. En cette période d'installation de la 17^e législature, le gouvernement ATTAL – qui gère les affaires courantes¹⁰³ – a les moyens de travailler. Sitôt installé, le nouveau gouvernement devra continuer le travail de rédaction tant sont nombreux les décrets attendus pour rendre la loi opérationnelle... à moins qu'il ne décide de concevoir un nouveau projet de loi pour réviser la politique de sauvegarde de l'autonomie des personnes de grand âge et de prise en charge des personnes dépendantes. Le cas échéant, il ne souffrira pas de l'angoisse de la feuille blanche et pourra, aisément, améliorer ce qui doit l'être dans la loi du 8 avril 2024.

⁹⁶ CASF, art. L. 311-4, al. 1er (Ord n°2020-232 du 11 mars 2020, art. 38).

⁹⁷ Arg. C. civ., art. 388-1.

⁹⁸ CASF, art. L. 311-4, al. 5 (Loi n°2024-317 du 8 avril 2024, art. 12).

⁹⁹ CASF, art. L. 313-1-4. La liste des professionnels bénéficiant de cette carte sera fixée par décret. Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs devraient figurer sur cette liste.

¹⁰⁰ CASF, art. L. 471-1, al. 5 (Loi n°2024-317 du 8 avril 2024, art. 15) : « Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs et le personnel d'encadrement des services mentionnés au 14° du I de l'article L. 312-1 du présent code sont tenus de suivre une formation continue, contenu et les modalités sont fixés par décret. »

¹⁰¹ CASF, art. L. 471-1, al. 3 : « Une charte nationale est établie par les organismes représentatifs des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et est publiée par arrêté du ministre chargé des affaires sociales. Elle définit les principes éthiques et déontologiques applicables à leur profession ».

¹⁰² Sur lesquels, v. le document très précieux : ANMJPM, ANDP, CEFRAS, FNAT, FNMJI, UNAF, UNAPEI et GZIL (Fabrice), *Repères pour une réflexion éthique des mandataires judiciaires à la protection des majeurs*, min. sociaux et min. Justice, 2021, 99 p.

¹⁰³ Sur la définition de celles-ci, v. Gérard (Patrick), « Affaires courantes : le gouvernement au ralenti », *JCP, éd. G.*, 2024, 951, spéc. p. 1331 : « Le gouvernement démissionnaire peut prendre des décrets d'application des lois, ou des arrêtés réglementaires. [...] En revanche, un tel gouvernement ne peut préparer des projets de loi ou de décret ayant pour objet de définir de nouvelles orientations ».