



Paris, le 21 décembre 2023

Réf. FNAT – Dossier suivi par :

Hadeel CHAMSON – Délégué Général

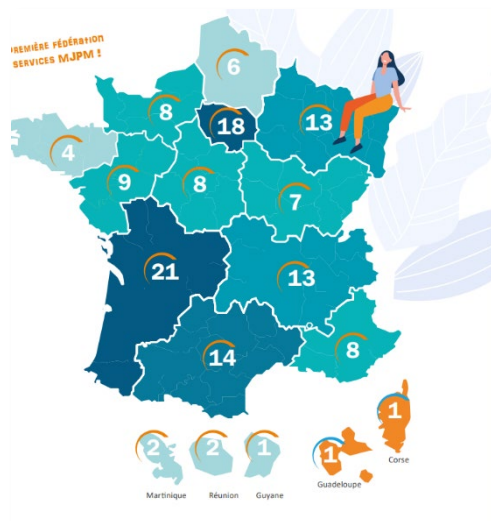
Observations FNAT
Projet de décret relatif au contrôle des comptes de gestion

Destinataires :

- Direction des affaires civiles et du sceaux (DACS)

Thématiques :

- Observations de la FNAT dans le cadre du projet d'arrêté fixant la rémunération du professionnel qualifié chargé du contrôle des comptes de gestion en application de l'article 512 du code civil



Présentation de la FNAT

Fondée en 1982, la FNAT est la Fédération Nationale des Associations Tutélares. Elle intervient exclusivement sur la protection juridique des personnes vulnérables. Elle fédère plus de 140 associations et services mandataires judiciaires à la protection des majeurs (SMJPM), sur l'ensemble du territoire national, qui totalisent plus de 155 000 mesures de protection (sauvegarde de justice, tutelle et curatelle). Force de proposition et interlocuteur privilégié des pouvoirs publics sur les questions de la Protection Juridique, la FNAT représente et défend les intérêts des services MJPM et des personnes protégées auprès des Ministères compétents (Justice et Affaires sociales) et des autres acteurs du secteur.

Première « Fédération métier » de la protection juridique des majeurs (PJM) – à différencier d'un syndicat employeur - la FNAT œuvre principalement auprès de ses adhérents pour promouvoir et renforcer les bonnes pratiques professionnelles ainsi que l'Ethique en tant que compétence professionnelle pour les MJPM.

Dans une logique de société inclusive, elle promeut avec force un accompagnement respectueux des droits et libertés des personnes vulnérables.

Les adhérents de la FNAT

Les associations et services affiliés à la FNAT prennent en charge différentes catégories de population sans aucune forme de spécialisation ou d'exclusive (personnes souffrant d'handicaps psychiques, personnes âgées dépendantes, populations marginalisées...).

La majorité des adhérents prend en charge tous les régimes de protection concernant les adultes : tutelles et curatelles, sauvegardes de justice etc.

Les associations et services MJPM membres de la FNAT peuvent gérer de quelques centaines à plus de 4 000 mesures de protection.

La totalité des associations fait appel à du personnel salarié. Les intervenants auprès des majeurs protégés dans leur très grande majorité sont des travailleurs sociaux et des juristes, tous titulaires du certificat national de compétences aux fonctions de mandataires judiciaires à la protection des majeurs.

La FNAT sur le web et sur les médias sociaux

Site web : www.fnat.fr

LinkedIn : FNAT (Fédération Nationale des Associations Tutélares)

Propos introductifs

Nous avons déjà souhaité attirer votre vigilance sur le mouvement de déjudiciarisation à l'occasion de notre précédente contribution relative au projet de décret relatif à la vérification des comptes de gestion pris en application de l'article 512 du code civil en date du 21 novembre dernier. Nous désirons une nouvelle fois vous présenter notre vive préoccupation s'agissant de ce mouvement !

Une déjudiciarisation inquiétante

Nous assistons en effet depuis quelques années, au-delà même de la protection juridique des majeurs, à un profond mouvement de déjudiciarisation, notamment en droit de la famille et des personnes. **Or aucune étude n'est venue, à ce jour, mettre en exergue le bien fondé, la pertinence ou l'impact positif du phénomène de déjudiciarisation sur l'administration de la justice de protection notamment sur le plan de la protection de droits et libertés des personnes protégées ou à protéger.**

La FNAT a clairement pesé le cadre légal (national et international) et souhaite réaffirmer à cette place qu'il ne s'agit pas pour elle de verser dans l'injonction de protection à tout prix.

Néanmoins, elle fait part de son **inquiétude quant à cette « option de politique publique » qui consisterait à explorer toutes les voies pour exfiltrer le juge – le juge des tutelles – du dispositif de protection juridique des majeurs (PJM)**. Le but est d'alléger le plus possible le recours au juge même si celui-ci n'est pas totalement évacué.

Il est essentiel de rappeler que la vulnérabilité n'est pas une vue de l'esprit. C'est parce qu'une partie de nos concitoyens ont besoin de cette protection que le législateur a érigé ce droit dérogatoire. En ce **sens la protection des plus faibles est incontestablement la fonction du droit comme l'a montré la Cour de cassation dans son rapport annuel de 2009 consacré à la vulnérabilité**. Cette protection est due aux personnes vulnérables par l'effet de l'altération de leurs facultés personnelles, tant mentales que corporelles de nature à empêcher l'expression de la volonté.

Gardien des libertés individuelles (article 66 de la Constitution de 1958), le juge judiciaire est le garant institutionnel de la protection des droits et libertés des personnes, à plus forte raison de celles à protéger ou protégées dont les droits et libertés doivent être spécialement garantis, dans le respect de leur dignité (C. civ., art. 415). Classiquement d'ordre public, le domaine de la protection des majeurs a toujours pris appui sur le juge judiciaire, créant même en 1964 la spécialisation du juge des tutelles, dédié à ce champ si spécifique. [Le rapport de mission interministérielle](#) piloté par Mme Anne Caron-Deglise (sept. 2018) a milité dans ce sens pour le « *maintien d'un juge statutaire garant des libertés et de la protection* ».

Le juge des tutelles sait faire vivre le dispositif légal pour chaque espèce particulière.

Gardons-nous d'ériger un système de protection à deux vitesses !

Concernant plus particulièrement le projet d'arrêté fixant la rémunération du professionnel qualifié chargé du contrôle des CRG ayant été soumis à la FNAT, nous souhaitons souligner les éléments suivants :

Article premier

1. La notion de patrimoine : une définition à préciser

« Le contrôle des comptes de gestion réalisé par un professionnel qualifié en application de l'article 512 du Code civil donne lieu à la perception d'une rémunération de base **fonction du montant total le plus élevé des sommes inscrites comme dépenses ou ressources dans le compte de l'année** »

Cette dernière phrase nous interroge. Comment convient-il de définir la notion de patrimoine du majeur protégé mentionnée à l'article 512 du Code civil ?

Ce premier article semble en effet suggérer que le contrôle peut être déclenché sur la seule base des sommes dépensées au cours de l'année et non sur celles des ressources ? Le patrimoine ne doit-il toutefois pas être entendu, au contraire, **comme la balance existante entre le montant des revenus et celui des dépenses ? Quid également de la question des mouvements de fonds sur la période contrôlée ?** Doivent-ils être pris en considération (virement de comptes à comptes, rachats partiels d'assurance vie, rachat total d'assurance vie, souscription d'un placement...) ?

2. La distinction du coût selon le lieu d'habitation de la personne vulnérable protégée : une inégalité injustifiée et discriminante

Le projet d'arrêté propose de distinguer le coût du contrôle selon :

- ✓ D'une part que le majeur protégé se trouve accueilli au sein d'un établissement social ou médico-social (ESMS) ou d'un établissement de santé,
- ✓ Et d'autre part, que le majeur protégé vit à domicile ou est accueilli au sein d'un ESMS ou d'un établissement de santé tout en conservant la disposition de son logement.

La FNAT s'interroge sur la pertinence d'une telle distinction. Elle semble s'inspirer des dispositions de [l'arrêté du 31 août 2018](#) relatif à la détermination du coût des mesures de protection exercées par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs (NOR : SSAA1816998A – Annexe tableau n°2, le lieu de vie de la personne protégée). Cette inspiration n'a cependant pas lieu d'être aux yeux de la FNAT dès lors que **la réalité de « l'alourdissement » du contrôle engendré par l'existence d'une résidence principale n'est pas démontrée en pratique**. De nombreuses remontées du terrain soulignent même au contraire que la conservation d'un logement principal est rarement un bien valorisé au sein du patrimoine de la personne protégée. Ces biens, lorsqu'ils sont conservés - malgré une entrée en établissement

social et médico-social par exemple - sont en effet rarement mis en location et demeurent en outre souvent une charge importante pour les personnes concernées (charges de copropriété, impôts fonciers, taxes diverses associés au bien...).

Au regard de ces retours, il semble ainsi **difficilement justifiable d'alourdir le coût financier du contrôle réalisé par les personnes qualifiées au simple motif de l'existence d'un patrimoine immobilier souvent non productif de revenus et présentant même, dans une large majorité des hypothèses, une charge financière importante.**

3. Le montant des honoraires fixés et les tranches retenues : une légalité interrogée

S'agissant des honoraires fixés :

La FNAT s'interroge sur les tarifs mentionnés au sein du barème des participations posé à l'article 1 du projet d'arrêté. Ces derniers doivent-ils être compris en tarifs hors taxe (HT) ou toutes taxes comprises (TTC) ?

S'agissant des tranches retenues pour l'application du barème des honoraires :

Selon l'INSEE, un individu (ou un ménage) est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. En France et en Europe, ce seuil est fixé à 60% du niveau de vie médian. En 2021, se trouvait au-dessous du seuil de pauvreté monétaire, une personne seule percevant 1 158€ par mois¹.

Le barème retenu pour la détermination du montant des honoraires retient ainsi une participation annuelle de 64€ pour une personne majeure protégée (ou 80€ selon sa situation de vie) vivant en dessous du seuil de pauvreté !

Cette situation est inacceptable pour la FNAT qui a déjà pu interpellé – dans sa précédente contribution relative au projet de décret – sur son opposition ferme à faire peser la charge financière de ce contrôle externalisé des CRG sur les majeurs protégés et qui plus est, sur les majeurs protégés les plus précaires et vulnérables !

Nous rappelons à ce titre que **le Conseil d'Etat a déjà pu se prononcer en faveur d'une sanctuarisation des minimas sociaux et d'une protection contre les risques d'effets de seuil**, dans [un arrêt du 12 février 2020](#)². A ainsi pu être retenue la non-participation des majeurs protégés les plus modestes (dont les ressources étaient inférieures ou égales au montant de l'allocation adulte handicapé (AAH)) à leur mesure de protection juridique.

¹ Insee Première, n°1973, Novembre 2023

² Conseil d'Etat, 6eme et 5eme chambres réunies, n°425138 (cf. *décision en annexe de la présente contribution*).

La FNAT, qui était l'une des parties prenantes de cette décision, ne manquera ainsi pas d'affirmer une nouvelle fois son opposition à tout texte se proposant de retomber dans le même écueil...

La FNAT s'interroge également sur la possibilité de voir ces barèmes être révisés chaque année afin de prendre en considération la revalorisation des minima sociaux (par exemple l'AAH, l'ASPA...)? La FNAT appelle ainsi à la corrélation entre les minima sociaux dont les montants sont annuellement revalorisés et l'évolution du barème figurant au sein de l'arrêté. Et ce afin que les personnes protégées ne basculent pas automatiquement dans une participation au contrôle de leur CRG, du seul fait de la revalorisation des minima.

Article 2

Selon [une étude réalisée par l'ANCREAI](#) en 2017, **les majeurs protégés sont majoritairement pauvres**. La plupart n'ont pas de patrimoine, 77% ne sont ainsi pas propriétaire de leur logement. Et au total, seuls 3% perçoivent des revenus immobiliers et 5% des revenus financiers³.

4. Proposition de supprimer la majoration de 30% pour détention de plusieurs livrets

Est énoncé à l'article 2 1° que « *la rémunération prévue à l'article 1^{er} donne lieu à la perception d'un montant majoré de 30% lorsque le majeur protégé dispose de plus de deux placements financiers* ».

Au regard de l'étude de l'ANCREAI précitée, cette disposition n'a en réalité que peu de sens. Par ailleurs, les remontées des services mandataires judiciaires à la protection des majeurs (SMJPM) soulignent que, malgré une population accompagnée précarisée, le nombre de placements détenus par majeurs protégés est bien souvent supérieur à deux.

La FNAT s'inquiète de cette majoration et de la définition de « placements » à retenir.

Il est en effet fréquent pour un individu de détenir à la fois un livret A et un LDD ou un LEP par exemple. Le Code civil prévoit d'ailleurs que le tuteur est tenu d'apporter, dans la gestion du patrimoine de la personne protégée « des soins prudents, diligents et avisés »⁴. Dès lors, il apparaît clairement que constituer une épargne de précaution – même modeste – peut s'inscrire

³ ANCREAI - Etude relative à la population des majeurs protégés Profils, parcours et évolutions – Mai 2017

⁴ Article 496 du Code civil

dans le projet de vie de tout un chacun d'une part et contribuer à un exercice diligent du mandat de protection d'autre part.

Ces épargnes de précaution, le plus souvent modestes, ne constituent aucune difficulté réelle en matière de contrôle. Elles ne peuvent raisonnablement constituer un motif de majoration du coût financier de ce contrôle et ne sauraient être l'indicateur d'un patrimoine important et complexe...

Si une telle option devait être retenue, **la majorité des contrôles opérés risqueraient alors de se trouver sous le coup de l'application de cet article 2 du projet d'arrêté. Cette situation ne ferait qu'aggraver encore le poids financier qu'il est déjà proposé de faire peser sur une population vulnérable, précarisée et protégée !**

5. Proposition de restreindre le champ d'application de la majoration liée à la composition des valeurs immobilières de la personne majeure protégée

Est énoncé à l'article 2 2° que « *lorsque le majeur protégé dispose d'un patrimoine immobilier, la rémunération prévue à l'article 1^{er} donne lieu à la perception d'un montant majoré de 100 euros par bien immobilier, hors résidence principale* ».

La FNAT s'interroge là encore, sur la pertinence de cette majoration.

En zone rurale notamment, il est particulièrement fréquent qu'une personne majeure protégée possède plusieurs maisons, granges, hangars... or ces biens ne sont, le plus souvent, ni valorisés, ni réellement valorisables.

En réalité, cette majoration encouragera seulement cette population à se défaire de son patrimoine, contribuant ainsi à l'appauvrir encore davantage... La FNAT s'interroge ainsi sur la justice d'une telle mesure ?

En outre, d'autres questions demeurent non tranchées s'agissant de cette proposition de majoration :

- **Quid des hypothèses de démembrements de propriété** (usufruit, nue-propriété) ? Dans ces situations, la majoration est-elle également applicable ?
- **Quid des biens placés en indivision ?**
- **Quid des valeurs immobilières non-bâties ?** La majoration est-elle applicable aux hypothèses de propriétés de parcelles de terre, de bois par exemple ?



Recommandations FNAT

- Proposer une définition de la notion de « patrimoine » retenant la seule notion de ressources et non celle de dépense,
- Renoncer à la distinction du coût du contrôle selon le lieu de vie de la personne vulnérable protégée. Ce surcoût selon le lieu de vie et la possession ou non d'un logement personnel est en effet discriminant et inégalitaire,
- Préciser si le montant des honoraires fixé est énoncé en TTC ou en HT,
- Redéfinir un barème et des tranches de revenus plus justes, respectueuses de la préservation des minimas sociaux et du risque d'effet de seuil,
- Prévoir une révision annuelle des barèmes afin de tenir compte de la revalorisation des minimas sociaux,
- Supprimer la majoration de 30% pour détention de plusieurs livrets,
- Restreindre le champ d'application de la majoration liée à la composition des valeurs immobilières de la personne majeure protégée.

Propos conclusifs

Une nouvelle fois, la FNAT souhaite conclure son propos sur les risques d'une externalisation du contrôle des comptes de gestion des personnes protégées vers le secteur lucratif.

Nous avons déjà pu le préciser dans notre précédente contribution relative au projet de décret, cette externalisation reviendrait à une rupture de l'esprit de la loi du 5 mars 2007. L'[article 415 du Code civil](#) est très clair sur le sujet et sur la nature même de la protection due aux personnes protégées envisagée comme « **un devoir des familles et de la collectivité publique** ». Cette évolution reviendrait ni plus ni moins à un transfert de charge de la collectivité vers les personnes vulnérables qui dorénavant paieraient pour un contrôle autre fois régalien et à la charge de la justice.

Au surplus, on ne peut éluder la situation des personnes protégées dont les revenus flirtent avec les minima-sociaux. **Est-il juste de mettre à leur charge les frais de ce contrôle au moment même où nos concitoyens les plus modestes sont lourdement impactés par les effets d'une inflation sans précédent ?**

Cette forme de marchandisation rampante de la vulnérabilité inquiète au plus haut point la FNAT.

Au-delà de cette dérive inquiétante, l'externalisation du contrôle des CRG soulève des questionnements importants d'ordre juridique, éthique, déontologique et de bonnes pratiques professionnelles. La FNAT souhaite ainsi réaffirmer que **cette possibilité d'externalisation du contrôle des comptes des majeurs revient à déléguer une mission régaliennne de la Justice à un prestataire privé dont la question de la légitimité reste entière**. Au surplus, il convient également de rappeler que la participation est déjà incluse dans le montant de la participation payée par chaque personne protégée. **Il s'agit donc également de protéger la personne d'un double paiement. Il s'agit là d'une mesure de justice sociale.**

Par ailleurs, ce contrôle, même externalisé, n'est pas constitutif d'une nouvelle mission et donc d'un nouveau coût à mettre à la charge de la personne majeure protégée. Il est tout simplement dû et inhérent à la mission de protection et demeure donc un devoir dont la collectivité doit rester débitrice...

Enfin, la FNAT souhaite également souligner le risque de rupture d'égalité que peut provoquer cette externalisation des contrôles. En particulier entre les personnes protégées ayant des patrimoines différents. Les personnes avec peu de patrimoine pourraient avoir moins de contrôle au motif de la faible consistance de ce dernier. Ils se retrouveraient ainsi exposés à des risques de détournement de leurs faibles moyens. Nous voyons poindre là, un risque de contrôle à deux vitesses ...

En conclusion, l'externalisation du contrôle des comptes de gestion des personnes protégées vers le secteur marchand soulève des questionnements importants en termes d'indépendance, de compétence, de conflits d'intérêts, d'égalité quant à cette mission éminemment régaliennne relevant du service public de la Justice. Ces facteurs combinés à la déjudiciarisation contribuent ainsi à l'affaiblissement de la protection et des droits des personnes vulnérables, laissant potentiellement place à des influences extérieures et à des inégalités dans le traitement des individus bénéficiant d'une mesure de protection.