

Audit

Le contrôle sur les administrations par les justices de paix



Audit

## **Le contrôle sur les administrations par les justices de paix**

Rapport approuvé par Commission d'avis et d'enquête réunie du Conseil supérieur de la Justice  
le 12 juillet 2019

Er bestaat ook een Nederlandstalige versie van dit verslag.  
*Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.*

**Conseil supérieur de la Justice**  
Rue de la Croix de fer 67  
B-1000 Bruxelles

Tél: +32 (0)2 535 16 16

[WWW.CSJ.BE](http://WWW.CSJ.BE)

## CONTENU

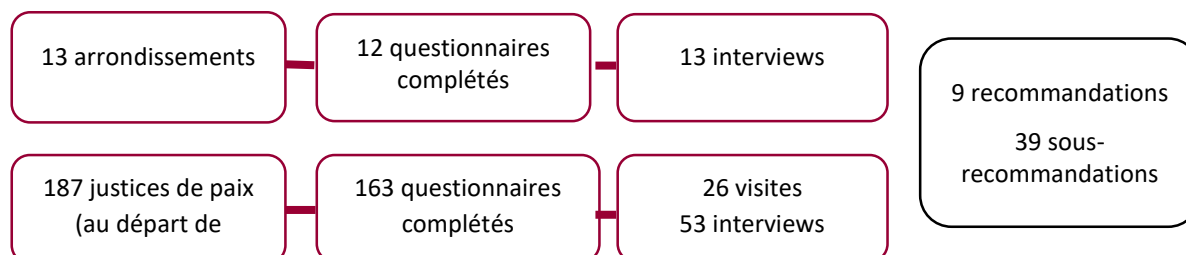
<b>1. L'audit en un coup d'œil .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Contexte.....</b>	<b>3</b>
<b>3. Qu'est-ce qu'un contrôle de qualité ? .....</b>	<b>4</b>
<b>4. Méthodologie de l'audit.....</b>	<b>5</b>
4.1. Scope de l'audit .....	5
4.2. Objectif de l'audit .....	5
4.3. Questions de l'audit .....	5
4.4. Méthode.....	6
4.5. Étude préliminaire.....	7
4.6. Annonce de l'audit et questionnaire structuré .....	7
4.7. Phase de terrain 1 : accent mis sur la politique .....	8
4.8. Phase de terrain 2 : accent mis sur la pratique .....	8
4.9. Phase d'analyse .....	9
4.10. Rapport.....	9
4.11. Présentation du projet de rapport aux entités auditées.....	9
4.12. Approbation du rapport .....	10
4.13. Publicité.....	10
<b>5. Le contrôle par le juge de paix, tel que prévu par la loi .....</b>	<b>11</b>
5.1. Généralités .....	11
5.2. Le contrôle par le juge de paix .....	11
5.3. Evolutions récentes .....	12
<b>6. Contrôle de qualité : constats et analyse.....</b>	<b>14</b>
6.1. Y a-t-il une sélection et une désignation de qualité des administrateurs ? .....	14
6.2. Existe-t-il un suivi administratif de qualité des administrations ? .....	25
6.3. Les contrôles financiers sur la comptabilité des administrateurs sont-ils de qualité ? .....	33
6.4. Le risque de fraude et de conflit d'intérêts de la part des administrateurs est-il traité de manière préventive et réactive ? .....	40
6.5. Thèmes transversaux.....	48
<b>7. Recommandations .....</b>	<b>63</b>
<b>8. Conclusion générale .....</b>	<b>69</b>
<b>9. Annexes.....</b>	<b>71</b>



## 1. L'audit en un coup d'œil

L'audit 'Le contrôle des administrations par les justices de paix' a évalué la qualité de l'organisation et du suivi du contrôle des administrations au sein des justices de paix. L'audit a été réalisé de juin 2017 à juin 2019.

Cet audit ne comporte aucun jugement sur la qualité de l'administration elle-même.



### Cadre normatif de l'audit

Dans un avis de 2014, le CSJ a défini ce que recouvre une **bonne organisation** du contrôle des administrations. Cet avis a constitué le cadre de référence du présent audit. Les caractéristiques d'un contrôle de qualité s'articulent autour de **quatre catégories** :



Sélection et désignation des administrateurs



Suivi administratif



Contrôle financier



Risques de fraude, de conflits d'intérêts et d'abus

### Constats généraux



## Constats à la lumière du cadre normatif

Le contrôle sur les administrations est de qualité variable.



- La volonté du législateur qui vise à favoriser la désignation d'administrateurs familiaux n'est pas uniformément respectée. Le juge de paix préfère généralement désigner un administrateur professionnel.
- La détermination de critères clairs et uniformes quant à la sélection des administrateurs est nécessaire.



- Les cantons sont des îlots autonomes les uns des autres. Il y a une grande diversité dans les instruments utilisés et les structures mises en place. Le potentiel de MaCH (Kit-N) est insuffisamment mis à profit.
- Il n'y a pas, au sein de toutes les justices de paix, une réflexion systématique sur les modalités d'amélioration et d'ajustement du processus de contrôle.



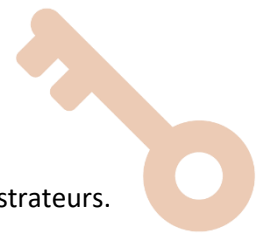
- Les contrôles financiers ne présentent pas une qualité identique partout. En fonction des juridictions, ils sont plus ou moins approfondis.
- Certaines justices de paix ne disposent ni des moyens ni des outils nécessaires pour procéder à des contrôles en profondeur.
- L'attention consacrée à la qualité et aux conditions de vie de la personne sous administration constitue un point d'amélioration.



- La prise de conscience du risque de fraude est faible au sein des justices de paix.
- Un plus grand investissement serait nécessaire pour mettre en place une stratégie - tant préventive que réactive - de gestion du risque de fraude et d'abus.

## Facteurs de succès

- Encadrer légalement la qualité des administrateurs.
- Evaluer de manière réaliste la charge de travail des justices de paix.
- Contribuer à une culture de coopération entre justices de paix.
- Veiller à la définition de critères clairs et uniformes pour la sélection des administrateurs.
- Garantir qu'une attention suffisante soit accordée à la personne protégée.
- Adopter une approche préventive pour diminuer le risque de fraude et d'abus.
- Utiliser la mise en œuvre du dossier électronique pour renforcer la qualité du contrôle des administrations.



## Conclusion

Une administration centrée sur la personne implique aussi l'individualisation de son contrôle.

**La personnalisation doit être la règle.**



## 2. Contexte

Le Conseil supérieur de la Justice (ci-après CSJ) a depuis sa création accordé une attention particulière à une application correcte de la législation relative à l'administration des personnes protégées, entre autres parce qu'il est confronté à une augmentation du nombre de plaintes qu'il reçoit concernant les administrations.

- Il a ainsi publié plusieurs avis sur cette thématique (2006, 2010 et 2014<sup>1</sup>).
- Plus récemment, en janvier 2017, il a accueilli la présentation du « Point de contact Administration » dans ses locaux.

Les dossiers d'administration prennent une place croissante dans les tâches des justices de paix. Le vieillissement de la population risque d'entraîner, à l'avenir, un renforcement de ce constat, alors même que les juges de paix restent compétents pour de nombreuses autres matières.

A ce risque potentiel s'ajoutent les difficultés que vivent les justices de paix depuis 2015 puisqu'elles connaissent une période de transition, caractérisée par de nombreux changements organisationnels (incluant la redéfinition des arrondissements judiciaires, la suppression de certains cantons, la fusion des cantons, l'augmentation de leurs compétences *ratione summae*, etc).

La législation concernant les administrations, a par ailleurs connu différents changements. En 2013, elle a fait l'objet de modifications entre autres pour renforcer le rôle de contrôle des juges de paix. Récemment, un certain nombre de changements entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2019<sup>2</sup>, ont encore été apportés aux règles légales régissant les administrations<sup>3</sup>.

Bien que parfaitement consciente des défis et difficultés inhérents à toute période de mutation, la CAER a considéré que le moment était opportun pour contrôler comment les justices de paix organisaient et garantissaient un contrôle qualitatif des administrations. Elle a donc décidé de mener un audit, convaincue qu'un service de qualité doit, à tout moment et quel que soit le contexte, pouvoir être offert aux justiciables et que la protection des personnes les plus vulnérables doit demeurer, en toutes circonstances, une priorité.

Le présent audit qui tend à aider les justices de paix à optimiser ces deux objectifs devrait par ailleurs pouvoir constituer une mesure de référence pour les changements législatifs récents.

<sup>1</sup> 2006: <http://www.csj.be/nl/content/ambtshalve-advies-over-de-plaatsvervangende-rechters>

2010: <http://www.csj.be/nl/content/ambtshalve-advies-over-de-vergoedingen-van-voorlopige-bewindvoerders>

2014: <http://www.csj.be/nl/content/advies-met-betrekking-tot-de-controle-op-het-bewind-over-beschermde-personen>

<sup>2</sup> Voir Titre 2 de la Loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice, M.B., 31 décembre 2018. La plupart des dispositions du Titre 2 de cette loi entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2019. Seuls les articles 11, d), et 17, b), entrent en vigueur le 31 mars 2019. Les articles 71, 72, 74 et 79, a) et c), entrent en vigueur à une date à déterminer par le Roi et, au plus tard, le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>3</sup> Voir Annexe 2

### 3. Qu'est-ce qu'un contrôle de qualité ?

Le CSJ a émis, le 17 décembre 2014, un avis sur le contrôle de l'administration des personnes protégées. Cet avis indique ce que recouvre une bonne organisation du contrôle des administrations. Les recommandations formulées dans cet avis ont constitué le cadre normatif du présent audit. Ce cadre normatif a été transmis aux audités à l'entame de l'audit. A aucun moment durant les phases d'enquête et de terrain, les normes choisies n'ont été remises en question par un audité. Cet avis a structuré les caractéristiques d'un contrôle qualitatif en quatre catégories, à savoir : la sélection et la désignation des administrateurs, le suivi administratif, le contrôle financier et les risques de fraude, de conflit d'intérêts et d'abus. Le tableau ci-dessous résume l'avis rendu<sup>4</sup>.

#### Normes d'une administration qualitative

##### Sélection et désignation des administrateurs

- |   |  |
|---|--|
| ➤ <i>Administrateurs professionnels</i> | Doivent disposer <ul style="list-style-type: none"> <li>- des connaissances nécessaires</li> <li>- de l'encadrement nécessaire</li> <li>- de compétences humaines (avec une orientation vers la personne protégée)</li> </ul> Nombre limité de dossiers par administrateur (maximum 100) |
| ➤ <i>Administrateurs familiaux</i>      | Doivent pouvoir s'appuyer sur des manuels  |

##### Suivi administratif

- |                       |   |
|-----------------------|---|
| ➤ <i>Greffe</i>       | Doivent disposer <ul style="list-style-type: none"> <li>- des structures nécessaires</li> <li>- des instruments – outils nécessaires</li> <li>- des connaissances et aptitudes nécessaires</li> </ul> Tâche : suivi du dépôt des rapports |
| ➤ <i>Juge de paix</i> | Responsable final<br>Suivi des dispositions légales et signaux d'alerte   |

##### Contrôle financier



##### Risques de fraude et d'abus

- |                       |   |
|-----------------------|---|
| ➤ <i>Juge de paix</i> | Devoir de surveillance<br>Signaux d'alerte : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapports tardifs</li> <li>- Évolutions du patrimoine</li> </ul> |
|-----------------------|---|

<sup>4</sup> L'avis complet du 17 décembre 2014 est repris sous l'Annexe 1



Étant donné qu'une administration a un impact majeur sur la vie de la personne protégée et de sa famille, il est évident qu'une attention particulière doit également être accordée à la personne protégée elle-même. En tant que juge de proximité, le juge de paix est, dans le cadre de ses fonctions, bien placé pour le surveiller.

## 4. Méthodologie de l'audit<sup>5</sup>

Cette partie aborde la méthodologie adoptée pour cet audit.

### 4.1. Scope de l'audit

Lorsque l'audit a été initié, la Belgique comptait 187 justices de paix, avec 229 sièges. Les justices de paix sont placées sous la direction d'un chef de corps, le président des juges de paix et de police<sup>6</sup>. Les chefs de corps des 13 arrondissements ont été associés à l'audit. L'ensemble des 187 justices de paix ont, en outre, été impliquées.

L'audit porte sur le contrôle des administrations et ne se prononce pas sur :

- la qualité des administrations en tant que telles,
- la qualité des administrateurs,
- la jurisprudence relative aux administrations.

### 4.2. Objectif de l'audit

L'audit vérifie si, au sein des justices de paix, le contrôle des administrations est organisé de façon qualitative et s'il fait l'objet d'un suivi. A cet effet, a été évalué la manière dont :

- s'organisent la sélection et la désignation des administrateurs,
- s'organise le suivi administratif des administrations,
- s'effectuent les contrôles financiers de la comptabilité des administrateurs,
- est géré le risque de conflit d'intérêts/fraude dans le chef des administrateurs.

### 4.3. Questions de l'audit

L'audit apporte une réponse aux quatre questions suivantes :

- La sélection et la désignation des administrateurs sont-elles régies par des critères de qualité ?
- Les administrations font-elles l'objet d'un suivi administratif de qualité ?
- La comptabilité des administrateurs est-elle soumise à des contrôles financiers de qualité ?
- Agit-on, de façon préventive et réactive, contre le risque de conflit d'intérêts/fraude dans le chef des administrateurs ?

---

<sup>5</sup> Cet audit a été mené conformément aux normes d'audit INTOSAI. Pour de plus amples informations, se référer à [www.issai.org](http://www.issai.org)

<sup>6</sup> Pour les arrondissements administratifs de Bruxelles-Capitale et de Halle-Vilvoorde et pour l'arrondissement judiciaire d'Eupen, les missions de président des juges de paix et des juges de police sont exercées par le président des tribunaux de première instance respectifs (Bruxelles – Francophone et Bruxelles – Néerlandophone, Eupen), conformément aux règles énoncées aux articles 72bis et 72ter du Code Judiciaire.

Des réponses à ces questions ont été apportées lors des deux phases de l'audit : une première phase s'est attachée à la politique menée au niveau des chefs de corps et une deuxième phase a concerné la pratique des justices de paix.

<p><b>Phase 1</b></p>	<p><b>Accent mis sur la politique</b></p> <p>Au niveau des chefs de corps</p>	<p>S'agissant spécifiquement de la première phase, l'évaluation a cherché à savoir si les chefs de corps mènent ou planifient une politique, axée sur l'organisation d'un contrôle de qualité des administrations et si cette politique est suivie et corrigée/adaptée le cas échéant.</p> <p>A été vérifié dans ce cadre s'il existait</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une politique appropriée pour la sélection et la désignation des administrateurs, un suivi et une adaptation de cette politique ;</li> <li>- une politique appropriée pour le suivi administratif des administrations, un suivi et une adaptation de cette politique ;</li> <li>- une politique appropriée pour les contrôles financiers de la comptabilité des administrateurs et un suivi et une adaptation de cette politique ;</li> <li>- une politique appropriée pour la gestion des risques de conflit d'intérêts/de fraude dans le chef des administrateurs, un suivi et un ajustement de cette politique .</li> </ul>
<p><b>Phase 2</b></p>	<p><b>Accent mis sur la pratique</b></p> <p>Au niveau des justices de paix</p>	<p>S'agissant spécifiquement de la deuxième phase, l'évaluation a cherché à savoir si les justices de paix organisent dans les faits un contrôle de qualité.</p> <p>À cet effet, a été vérifié comment</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la sélection et la désignation des administrateurs s'effectuent dans la pratique;</li> <li>- le suivi administratif des administrations se réalise dans la pratique;</li> <li>- les contrôles financiers sont effectués de la comptabilité des administrateurs;</li> <li>- les risques de conflit d'intérêts, de fraude et d'abus dans le chef des administrateurs sont gérés dans la pratique.</li> </ul>

#### 4.4. Méthode

Au terme d'une étude préliminaire minutieuse, un questionnaire a été envoyé à tous les chefs de corps des juges de paix et individuellement aux juges de paix de chaque justice de paix. Les réponses aux questionnaires des chefs de corps ont été analysées lors d'une première étape. Un travail a ensuite été réalisé sur le terrain en vue de compléter les réponses reçues (par le biais d'interviews avec les chefs de corps).

Lors d'une deuxième étape, les réponses apportées aux questionnaires par les juges de paix ont été analysées et 26 visites ont été effectuées dans la foulée sur le terrain.

Après une analyse approfondie de l'ensemble des informations recueillies, les constats ont été intégrés dans le rapport d'audit, qui a été soumis aux chefs de corps audités pour être ensuite approuvé et publié par la CAER.

Un comité d'accompagnement, mis sur pied par la CAER, a validé le déroulement correct de l'audit.

#### 4.5. Étude préliminaire

Afin de formuler adéquatement tant l'objectif de l'audit que les questions pertinentes pour l'atteindre, une **cartographie de la problématique** a été réalisée dès octobre 2017 et les informations contextuelles nécessaires ont été recueillies, notamment :

- la législation (actuelle et future) ;
- la doctrine, la littérature spécialisée, les avis et les directives ;
- les plaintes reçues par les Commissions d'avis et d'enquête du CSJ ;
- les informations fournies par l'Institut de Formation Judiciaire (ci-après IFJ) au sujet des possibilités de formation dans le domaine des administrations ;
- les informations de la division *monitoring* du service d'appui du Collège des Cours et Tribunaux concernant les possibilités de stockage des informations statistiques ;
- les informations à propos du fonctionnement et des possibilités offertes par MaCH pour la gestion des dossiers d'administrations ;
- et les statistiques communiquées par le Ministère Public au sujet des plaintes concernant la désignation d'un administrateur et les plaintes y afférentes pour la période de 2015 à 2017.

#### 4.6. Annonce de l'audit et questionnaire structuré

La CAER du 22 juin 2017 a décidé de procéder à un audit.

Lors de l'« *opening meeting* » du 21 décembre 2017, les chefs de corps ont été prévenus qu'un audit aurait lieu et son scope, son objectif, les questions d'audit, le cadre de référence et le cadre normatif, la méthodologie choisie et la manière dont l'audit se déroulerait y ont été présentés de façon succincte. Il a également été annoncé que le rapport de l'audit serait publié.

Dans la foulée de cet « *opening meeting* », un questionnaire structuré a été envoyé à tous les chefs de corps des juges de paix. Dans le même temps, un questionnaire plus spécifique a été envoyé à tous les juges de paix par l'intermédiaire de leurs chefs de corps. Au moyen des réponses apportées au questionnaire structuré ainsi qu'à celui adressé individuellement aux juges de paix, des informations ont été rassemblées au sujet de la politique (au niveau des chefs de corps) et de la pratique (au niveau des juges de paix) conduites actuellement en matière de contrôle des administrations. La norme de qualité choisie par le CSJ a également été communiquée à tous les audités. Cette méthode de travail a permis de collecter, de façon ordonnée, les informations de base nécessaires et de réaliser déjà une première analyse.

Les chefs de corps de 12 arrondissements ont complété le questionnaire. Seuls les présidents de l'arrondissement de Bruxelles n'y ont pas réservé suite. Le taux de participation au niveau des justices de paix était également très élevé : sur les 187 justices de paix sollicitées, 163 ont effectivement répondu. L'effectif des répondants est plus élevé que le nombre de justices de paix qui vont perdurer au terme du réaménagement (162). La majeure partie de celles qui n'ont pas répondu étaient appelées à disparaître après la réforme ou étaient dépourvues de magistrat titulaire au moment de l'envoi du questionnaire. Ce taux de participation élevé démontre une implication certaine des entités auditées dans la problématique.

Les réponses reçues ont servi de base pour l'analyse quantitative et de fil conducteur aux entretiens menés par les auditeurs durant la phase de terrain qui s'est organisée en deux temps.

#### 4.7. Phase de terrain 1 : accent mis sur la politique

Durant la première phase de terrain, des entretiens ont été menés avec les chefs de corps des 13 arrondissements.

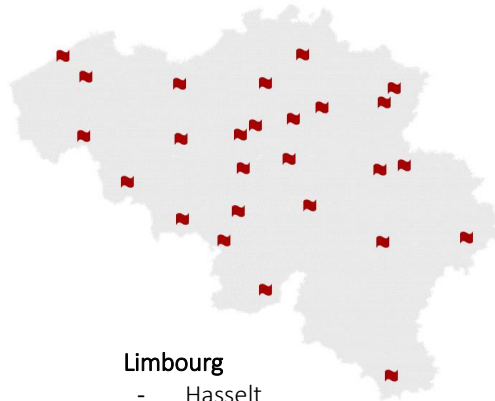
Ces visites ont eu lieu entre le 19 mars et le 18 mai 2018 et avaient pour objectif de vérifier et d'approfondir les informations obtenues par le biais des questionnaires.

#### 4.8. Phase de terrain 2 : accent mis sur la pratique

Au cours d'une deuxième phase, l'audit a été mené en profondeur auprès d'un échantillon de 26 justices de paix. Les réponses apportées par les justices de paix aux questionnaires ont ainsi été validées.

Un échantillon de 26 justices de paix apparaît suffisamment large pour pouvoir affirmer, avec une certitude raisonnable, que la réalité du terrain est effectivement étayée par les réponses apportées au questionnaire. Ces justices de paix ont été choisies sur base d'une analyse des risques au départ des facteurs déterminants suivants : leur répartition géographique, l'existence de cas récents de fraude, les réponses détaillées ou superficielles apportées au questionnaire et l'indication de pratiques intéressantes.

Des entretiens ont ainsi été menés dans les justices de paix suivantes :



##### Anvers

- Westerlo
- Willebroek

##### Bruxelles

- Bruxelles 3
- Vilvoorde

##### Eupen

- Saint-Vith

##### Hainaut

- Charleroi 5 (Marchiennes-au-Pont)
- Colfontaine
- Tournai 2
- Beaumont-Chimay-Merbes-le-Château

##### Limbourg

- Hasselt
- Houthalen-Helchteren

##### Liège

- Grâce-Hollogne
- Liège 3

##### Luxembourg

- Virton-Florenville-Etalle
- Marche-en-Famenne et Durbuy

##### Namur

- Couvin Florennes
- Namur 1

##### Flandre orientale

- Grammont
- Lokeren

##### Brabant flamand

- Haacht
- Landen-Zoutleeuw

##### Brabant wallon

- Nivelles
- Wavre 2

##### Flandre occidentale

- Bruges 1
- Menin
- Ostende 2

Figure 1 échantillon de 26 justices de paix

De novembre 2018 à février 2019, 26 justices de paix ont été visitées. Ces visites visaient à :

- vérifier et approfondir les informations obtenues par le biais des questionnaires ;
- identifier, de façon plus précise, les pratiques existantes (et à venir) en matière de contrôle des administrations ;
- évaluer l'aspect systématique du système de contrôle interne des administrations au sein de l'entité ;
- et solliciter les justificatifs nécessaires.

Lors de ces déplacements, des entretiens ont eu lieu avec le juge de paix et le greffe. Des visites ont été rendues au greffe et des dossiers d'administration toujours ouverts, tant pour les administrations par des professionnels (ci-après dénommé « *administrateurs professionnels* ») que pour les administrations par un membre de la famille ou un proche (ci-après dénommé « *administrateurs familiaux* ») ont été consultés. Les dossiers ainsi consultés pendant la visite ont été sélectionnés de manière *aléatoire*. Seul l'arrondissement du Hainaut a indiqué, avant le début des visites, que la consultation autorisée ne concernerait que des dossiers clôturés.

Dans un canton, le niveau de coopération était si faible qu'il a fallu s'écarter de la méthodologie prédéfinie, de sorte que les données pour ce canton ne peuvent être considérées comme totalement fiables.

Toutes les informations recueillies ont été traitées de manière anonyme dans le rapport et l'indication des justices de paix qu'elles concernent n'apparaît que pour les *bonnes pratiques*, lesquelles sont publiées avec leur accord.

#### **4.9. Phase d'analyse**

De novembre 2018 à février 2019, les informations recueillies ont été analysées d'un point de vue quantitatif et qualitatif. De manière complémentaire :

- par entité, les politique et pratique actuelles ont été comparées à la norme choisie par le CSJ quant à la qualité du contrôle des administrations;
- l'existence de *bonnes pratiques* a été examinée. Les bonnes pratiques sont un certain nombre de méthodes de travail rencontrées<sup>7</sup> lors de l'audit et qui peuvent inspirer d'autres arrondissements ou justices de paix ;
- la législation existante et à venir a été analysée.

#### **4.10. Rapport**

Un projet de rapport d'audit a été rédigé au premier trimestre 2019. Le projet de rapport a été soumis, le 6 mai 2019, au Comité d'accompagnement pour discussion et approbation.

#### **4.11. Présentation du projet de rapport aux entités auditées**

Le rapport a été envoyé aux audités le 14 mai 2019. Ils ont reçu la possibilité de formuler leurs observations jusqu'au 11 juin 2019. Les observations reçues ont donné lieu, lorsqu'elles ont été jugées pertinentes par le comité d'accompagnement et correspondaient aux éléments constatés durant l'audit, à des modifications. Ces modifications ont été approuvées par le comité d'accompagnement.

---

<sup>7</sup> Durant les entretiens sur place ou dans les questionnaires

#### **4.12. Approbation du rapport**

Le rapport définitif a été approuvé par la CAER, le 12 juillet 2019.

#### **4.13. Publicité**

Le rapport définitif sera envoyé :

- à tous les chefs de corps des juges de paix,
- à tous les juges de paix,
- aux premiers présidents des cours d'appel,
- au ministre de la Justice,
- à la Chambre des Représentants.

Le rapport est publié sur le site Internet du CSJ.

## 5. Le contrôle par le juge de paix, tel que prévu par la loi

### 5.1. Généralités

D'un point de vue historique, il est positif qu'il soit de la compétence d'un juge indépendant de placer une personne sous administration.

La législation en matière d'administration a évolué rapidement ces dernières années. La loi du 21 décembre 2018 modifie certaines dispositions, relatives à l'administration, en ce compris quelques-unes de celles qui concernent le contrôle par les juges de paix, et sont en vigueur<sup>8</sup> depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019. L'établissement des constats et la réalisation de l'analyse dans le cadre du présent audit ont tenu compte des dispositions légales qui prévalaient au moment de sa réalisation. L'analyse et l'évaluation font toutefois le lien, lorsque cela s'avère nécessaire, avec la nouvelle législation.

Pour clarifier la question de l'administration à l'attention de ceux qui n'y sont pas familiarisés, les tâches de contrôle qui incombent au juge de paix et au greffe en matière de protection judiciaire sont brièvement explicitées ci-après. Cet aperçu est basé sur la législation en vigueur avant le 1<sup>er</sup> mars 2019. Le cas échéant, il est fait référence à la nouvelle législation en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019. Les lignes de force de la nouvelle loi sont ensuite brièvement rappelées.

De plus amples informations sur les administrations peuvent être consultées sous l'annexe 2.

### 5.2. Le contrôle par le juge de paix

La législation qui s'appliquait au moment de l'audit ne détaille ni les modalités, ni les moyens, ni l'ampleur du contrôle que le juge de paix doit exercer.

En vertu de l'article 497/6 du Code Civil, le juge de paix a une compétence générale pour s'enquérir de la situation de la personne protégée, et donc également de l'état de l'administration y relative. Cette compétence doit s'entendre conjointement avec celle lui permettant de lancer d'office, une procédure de remplacement de l'administrateur.

Le contrôle exercé par le juge de paix intervient principalement lors de la réception du rapport annuel, mais également lors de la réception des rapports initial et final. Ces rapports doivent être approuvés<sup>9</sup> par le juge de paix. Le juge de paix doit, dès lors, veiller à ce que les rapports périodiques soient déposés régulièrement. Lorsque le rapport n'est pas déposé à temps, le juge de paix rappelle à l'administrateur ses obligations. Si l'administrateur ne réagit pas, le juge de paix peut entreprendre d'autres démarches, comme la convocation de l'administrateur ou le lancement d'une procédure de remplacement.

Le juge de paix doit prendre connaissance du rapport, l'approuver et, s'il a des réserves, il doit en faire part à l'administrateur qui doit en tenir compte. Il est donc attendu que le juge de paix vérifie si l'administrateur s'acquitte correctement de sa tâche. Il peut, entre autres, vérifier si l'administrateur n'est pas trop économe et laisse le patrimoine s'accroître inutilement au détriment de l'administré ou si, au contraire, il dilapide le patrimoine. Si le juge de paix a des remarques sur le rapport concernant la personne, il les transmet à l'administrateur qui doit alors en tenir compte. Le juge de paix peut également émettre des réserves et formuler des observations concernant le rapport relatif aux biens.

<sup>8</sup> Voir Titre 2 de la Loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice, M.B., 31 décembre 2018. La plupart des dispositions du Titre 2 de cette loi entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2019. Seuls les articles 11, d), et 17, b), entrent en vigueur le 31 mars 2019. Les articles 71, 72, 74 et 79, a) et c), entrent en vigueur à une date à déterminer par le Roi et, au plus tard, le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>9</sup> En application des articles 498/3, § 3 et 499/14, § 1, dernier alinéa et du § 2 cinquième alinéa, du Code civil.

Un procès-verbal est alors dressé. Le juge de paix peut également demander à l'administrateur de détailler son rapport lorsque quelque chose n'est pas clair ou lui demander de compléter le rapport si nécessaire. S'il existe des indices sérieux de manquements dans les comptes, ou si les comptes sont trop complexes, le juge de paix peut désigner un conseiller<sup>10</sup> technique.

Outre le contrôle des actes par l'administrateur, la partie comptable doit être soumise à un contrôle minimal. À cet égard, il est conseillé de vérifier l'exactitude des principaux chiffres mentionnés dans le rapport. Le conseiller technique peut exercer un contrôle plus approfondi.

### 5.3. Evolutions récentes

La loi du 21 décembre 2018 a apporté un certain nombre de modifications aux dispositions relatives à l'administration<sup>11</sup>. Cette loi est entrée en vigueur, en grande partie, le 1<sup>er</sup> mars 2019.

Le juge de paix est ainsi tenu, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019, de vérifier que :

- le rapport et, au besoin, les documents joints au rapport, ont été déposés ;
- le rapport comprend au moins les éléments requis par la loi ;
- le rapport est conforme au modèle<sup>12</sup> établi par le Roi ;
- il n'existe pas d'indices sérieux de manquements ou de fraude dans la gestion par l'administrateur.

Les mesures que le juge de paix peut prendre afin de s'enquérir de la situation familiale, morale et matérielle de la personne protégée ainsi que de ses conditions de vie<sup>13</sup> sont, à présent, clairement définies par le législateur.

Jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2019, le juge de paix devait également évaluer la mesure de protection judiciaire au plus tard deux ans après la mise sous administration (Est-ce encore nécessaire ? Des adaptations sont-elles requises ?)<sup>14</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019, une évaluation plus permanente est prévue. À présent, le juge de paix évalue la mesure de protection judiciaire s'il l'estime nécessaire ou en cas de changement fondamental au niveau de la situation<sup>15</sup>.

Lorsque les mesures de protection touchent à leur fin, l'administrateur doit rédiger un rapport final. Le juge de paix devait, auparavant, constater dans un procès-verbal, que le rapport était approuvé ou

<sup>10</sup> Par exemple, un comptable.

<sup>11</sup> Voir note de bas de page 7.

<sup>12</sup> Se référer à :

[https://justice.belgium.be/fr/themes\\_et\\_dossiers/personnes\\_et\\_familles/protection\\_des\\_majeurs/documents\\_utiles/documents-types](https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/personnes_et_familles/protection_des_majeurs/documents_utiles/documents-types)

<sup>13</sup> Voir l'article 1246 du Code Judiciaire. Le juge de paix s'entoure de tous les renseignements utiles. Il peut désigner un médecin agréé ou un psychiatre qui donnera son avis sur l'état de santé de la personne concernée. Lorsque la demande est susceptible d'affecter la capacité de la personne protégée ou à protéger, au sens de l'article 491, e), du Code civil, le juge de paix recueille des renseignements utiles sur la situation familiale, morale et matérielle ainsi que sur ses conditions de vie, auprès de l'entourage de la personne protégée ou à protéger ou de toute personne apte à le renseigner. Les parents jusqu'au second degré de la personne protégée ou à protéger ainsi que les personnes qui se chargent de ses soins quotidiens ou qui l'accompagnent sont considérés comme membres de son entourage. Le juge de paix peut aussi recueillir des renseignements auprès du procureur du Roi, à l'intervention du service social compétent. Lorsqu'il y a lieu ou à la demande de la personne protégée ou à protéger, le juge de paix peut se rendre à l'endroit où la personne protégée ou à protéger réside ou se trouve, entouré, le cas échéant, des personnes que celui-ci ou la personne concernée désigne. Il le fait d'office lorsque la demande est susceptible d'affecter la capacité de la personne protégée ou à protéger et que celle-ci se trouve dans l'incapacité de se déplacer.

<sup>14</sup> C'était la situation pendant l'audit.

<sup>15</sup> Article 492/4 du Code Civil.



refusé<sup>16</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019, le juge de paix doit vérifier que le rapport remplit les conditions visées à l'article 497/8 du Code Civil<sup>17</sup>. En fonction du résultat, il approuve ou refuse le rapport.

La digitalisation des administrations est également prévue au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Un registre central de protection des personnes sera créé avec un dossier électronique lié à chaque personne protégée. Les requêtes, notifications, communications et dépôts pourront être introduits via le registre. Un kiosque est prévu en appui dans chaque justice de paix. Dans chaque greffe, un ordinateur sera mis à disposition. Un citoyen qui n'a pas d'ordinateur chez lui ou qui n'est pas familier à l'utilisation de l'outil informatique peut s'adresser au greffe de la justice de paix la plus proche, peu importe si celle-ci est compétente ou non pour son dossier. La proximité du juge est ainsi favorisée<sup>18</sup>.

Il convient désormais d'organiser, au moins une fois par an, une concertation entre l'administrateur et la personne protégée. Le délai pour le dépôt du rapport initial est également allongé<sup>19</sup>. Enfin, la création d'une commission fédérale pour les administrations est en cours. Elle s'occupera de l'agrément des administrateurs, de la reconnaissance des formations liées à l'administration et de la rédaction d'un code de déontologie. Cette initiative doit aboutir à l'établissement d'un profil pour les administrateurs. Dans ce cadre, un suivi et une évaluation, au cas par cas, du nombre de dossiers que traite un administrateur permettront une administration axée sur la personne<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> L'ancien article 498/4 du Code Civil.

<sup>17</sup> Le juge de paix vérifie si :

1° le rapport et, au besoin, les documents joints au rapport, ont été déposés ;

2° le rapport comprend au moins les éléments requis par la loi ;

3° le rapport est conforme au modèle établi par le Roi ;

4° s'il y a plusieurs administrateurs, le mode de rédaction du rapport visé à l'article 498/3, § 2, alinéa 3, a été respecté ; et

5° il n'existe pas des indices sérieux de manquements ou de fraude dans la gestion de l'administrateur.

<sup>18</sup> Projet de loi portant sur diverses dispositions de droit civil et simplifiant les dispositions du Code Civil et du Code Judiciaire relatives à l'incapacité, et de la loi du 17 mars 2013 portant réforme de la réglementation sur l'incapacité et instituant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine, Chambre des représentants, 2017-2018, 54/3303-008, 11.

<sup>19</sup> Jusqu'à six semaines à compter de la notification.

<sup>20</sup> Cette information a été obtenue lors de l'après-midi d'étude dédiée à l'administration : « *Bewindvoering: nood aan samenspel tussen hulpverlening en justitie* », organisée par le *Steunpunt Mens en Samenleving* :

<https://www.kennispleinkalender.be/sloevenementbewindvoering2019/nl/het-materiaal>

## 6. Contrôle de qualité : constats et analyse

Les constats et les recommandations sont basés sur l'intégralité des informations analysées pendant l'audit, lesquelles englobent tant les questionnaires<sup>21</sup> que les visites sur place, les pièces justificatives et les entretiens. Les données chiffrées des constatations sont issues des réponses données par les juges de paix au questionnaire. Il est spécifié dans le rapport si ces chiffres se rapportent à des justices de paix visitées. A travers les questionnaires et au cours des différents entretiens, les auditeurs ont relevé des pratiques intéressantes et ont constaté certaines situations particulières liées à l'administration des biens et/ou de la personne. Au regard de leurs spécificités et de leurs importances, ces bonnes pratiques et cas d'espèce sont inclus dans le présent rapport. Toutefois, eu égard à la diversité et à l'évolution des pratiques au sein des justices de paix, celles-ci ne sont pas toujours quantifiables ou ne sont pas nécessairement chiffrées.

Les constats et les recommandations sont regroupés autour de chacune des questions d'audit et suivis de quelques constats généraux. Chaque module thématique est suivi d'une analyse qui génère des recommandations.

S'agissant d'un audit transversal et en raison de la grande diversité des politiques et des pratiques de contrôle des administrations, il est important de souligner que les constats ne peuvent être généralisés à tous les arrondissements et à toutes les justices de paix. Ceci signifie également que chaque arrondissement et chaque canton doit être critique et réfléchir aux constats et points d'amélioration qui peuvent spécifiquement être valable.

### 6.1. Y a-t-il une sélection et une désignation de qualité des administrateurs ?

#### **Norme**

Caractéristiques d'un contrôle organisé de façon qualitative sur le plan de la sélection et de la désignation des administrateurs :

- Une condition essentielle à la bonne organisation du contrôle exercé sur les administrations est l'implication d'un nombre suffisant d'administrateurs (professionnels) compétents et fiables.
  - Il convient que ceux-ci disposent d'une connaissance approfondie des dispositions légales et bénéficient d'un encadrement administratif adapté. Cela requiert que leur formation soit suffisante (connaître non seulement les règles juridiques en matière d'incapacités, mais également les règles pertinentes en matière de droit social, de sécurité sociale et de droit fiscal). Cette formation ne peut être purement juridique. Ainsi, la mission d'assister la personne protégée ou de la représenter pour l'accomplissement d'actes en rapport avec la personne, prévue par la nouvelle loi, requiert également des aptitudes tournées vers la personne (empathie, communication, ...) et une connaissance de base des maladies mentales. Un administrateur doit aussi avoir des connaissances spécifiques en matière de gestion et de comptabilité.
  - Un nombre d'administrations limité (le CSJ recommande un nombre maximum de 100)
- Des guides pour les administrateurs « familiaux » (auxquels la loi du 17 mars 2013 préconise d'avoir recours préférentiellement - art. 496/3 C. civ.).

#### **Risques découlant de la non-application des normes**

La désignation d'un administrateur est la première grande étape dans le processus d'une administration. Si les administrateurs ne sont pas sélectionnés et désignés qualitativement, il y a un risque élevé que des administrateurs incompetents ou peu fiables soient désignés, qu'une administration ne soit pas de qualité ou

<sup>21</sup> L'analyse quantitative des questionnaires des justices de paix peut être consultée à l'annexe 2.

sur mesure et il y a un risque d'abus ou de fraude. C'est la raison pour laquelle il est important d'avoir des critères de sélection.

Le risque, si des manuels ne sont pas prévus pour les administrateurs familiaux, est, notamment, que les administrateurs familiaux ne puissent pas exécuter leur tâche correctement ou qu'ils soient moins souvent désignés parce que la confiance en leurs capacités potentielles est peut-être injustement basse – parce qu'ils veulent bien mais ne sont pas au courant des tâches à accomplir. L'avantage de bien informer les administrateurs familiaux est que la justice de paix ne reçoive plus, ou peu, de questions pendant le déroulement de l'administration et qu'elle reçoive des rapports bien rédigés.

La qualité de la sélection n'est pas assurée partout. C'est une donnée qui requiert de l'attention. Cela ne signifie toutefois pas que l'ensemble des administrateurs actuels ne seraient pas des administrateurs de qualité. Cela augmente le risque que des administrateurs qui ne sont pas compétents ou fiables soient désignés. Le souhait du législateur de voir désignés, de préférence, des administrateurs familiaux, n'est pas toujours respecté.

### 6.1.1. Critères pour la sélection des administrateurs professionnels

#### Constats

- 1-1** 67% des juges de paix indiquent qu'ils utilisent des critères de sélection pour les administrateurs. Les critères les plus élaborés sont ceux concernant les administrateurs professionnels.
- 1-2** Chaque juge de paix applique ses propres critères de sélection.
- 1-3** La division entre critères de sélection et critères de désignation n'est pas très claire pour tous les juges de paix.
- 1-4** Les critères de sélection utilisés sont, entre autres, les suivants :
- |   |   |
|---|---|
| Connaissance de la législation, du droit social, de la gestion financière, de la fiscalité, de la comptabilité, des maladies mentales, de la sécurité sociale | Ne pas avoir, personnellement, de difficultés financières                   |
| Aptitudes orientées vers la personne : empathie, patience, respect, esprit d'entreprise, intégrité, implication, sens du social                               | Avoir un casier judiciaire vierge   |
| Accessible, à l'écoute, ouvert, transparent, correct et ponctuel  | Avoir une réputation impeccable   |
| Avoir bénéficié de formations et/ou de recyclages   | Entretenir une bonne communication et collaboration avec la justice de paix |
| Travaille de façon organisée (par ex. au sein d'un bureau avec des collaborateurs)  | Avoir suivi une formation   |
| Être avocat   | Être prêt à appliquer les directives en matière de tarification             |
| Ne pas être juge suppléant  | Et dans des cas spécifiques : connaissances linguistiques.                  |

Tableau 1 : critères de sélection utilisés pour les administrateurs professionnels

- 1-5** 12% des justices de paix indiquent que les critères qu'elles suivent sont disponibles au sein de la justice de paix. Dans des cas exceptionnels (4%), les administrateurs et les administrateurs potentiels sont au courant de ceux-ci.
- 1-6** La plupart des administrateurs professionnels sont avocats.
- 1-7** Un grand nombre de justices de paix a une confiance élevée dans les compétences des administrateurs professionnels et dans la collaboration qu'elles ont avec eux. Cela a été explicitement mentionné dans 75% des visites.
- 1-8** Certains juges de paix se renseignent auprès de leurs collègues juges de paix pour savoir comment travaille un administrateur professionnel donné, surtout lorsqu'eux-mêmes ne l'ont jamais désigné. C'est le cas dans la moitié des justices de paix visitées.

## Analyse

Les critères de sélection permettent d'estimer et de suivre, systématiquement, la qualité des administrateurs.

Seules 67% des justices de paix déclarent utiliser des critères de sélection pour les administrateurs. Les critères sont principalement développés pour les administrateurs professionnels. Le tableau 1 ci-dessus (au constat 1-4) reprend la totalité des critères utilisés. Les points repris dans la colonne de gauche correspondent à la norme de qualité du CSJ. Il y a en outre huit autres critères (que l'on retrouve dans la colonne de droite) qui ne sont pas repris dans la norme mais qui sont toutefois utilisés. Ils ont soit été définis par la loi, soit s'appliquent dans des situations spécifiques.

Bien que les justices de paix indiquent dans le questionnaire que deux tiers d'entre elles utilisent des critères de sélection, l'analyse qualitative des réponses et les entretiens réalisés pendant la phase de terrain révèlent que la sélection des administrateurs se fait principalement sur la base d'un sentiment général. Ceci ne signifie toutefois pas que les administrateurs désignés ne sont pas des administrateurs de qualité. L'absence de critères augmente cependant le risque de désignation d'administrateurs qui ne sont pas compétents. La sélection des administrateurs n'est, actuellement, pas un processus de qualité.

Le 1<sup>er</sup> mars 2018, le cabinet du ministre de la Justice avait indiqué qu'un arrêté royal concernant la qualité des administrateurs est en préparation. Cet arrêté royal devait définir les critères de sélection que les juges de paix doivent suivre. Un des critères était ainsi le suivi obligatoire d'une formation. Il est important de souligner que ce suivi obligatoire ne vise pas uniquement la formation au début de la carrière d'administrateur mais également un parcours continu impliquant des recyclages. Dans le cadre de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes, la clarification et l'harmonisation des critères de sélection des administrateurs professionnels sont nécessaires. Il n'a toutefois pas été possible de mener à bon terme l'arrêté royal avant la fin de la législature en cours. Il est actuellement envisagé de reprendre dans une loi les dispositions relatives à la qualité des administrateurs.

## 6.1.2. Critères pour la désignation des administrateurs professionnels

### Constats

2-1

La plupart des justices de paix utilisent des solutions sur mesure pour associer le « bon » administrateur à la « bonne » personne à protéger. Un tiers des juges de paix l'ont explicitement indiqué dans le questionnaire. Les 26 justices de paix l'ont toutes indiquées au cours des visites de terrain. Les facteurs suivants sont, dans ce cadre, pris en compte :

- genre,
- compétences humaines comme l'empathie ou le maintien d'une distance professionnelle adéquate,
- la distance et la localisation géographique par rapport à la personne à protéger,
- la nature des biens de la personne protégée,
- le degré d'organisation du suivi des administrations au sein du cabinet de l'administrateur,
- le nombre d'administrations déjà attribuées à l'administrateur.

2-2

Le juge de paix consulte parfois informellement ses greffiers au sujet de la désignation d'un administrateur en particulier. Le greffe connaît aussi les administrateurs professionnels et leurs aptitudes spécifiques. C'est le cas dans la moitié des justices de paix visitées.

### Analyse

Un administrateur a une influence considérable sur la vie de la personne protégée. Tant la compétence que la personnalité de l'administrateur se révèlent donc des facteurs décisifs. C'est la raison pour laquelle il est important qu'un juge de paix applique des critères adéquats à la fois pour la sélection et pour la désignation des administrateurs.

Dès que l'administration débute, une attention particulière doit être accordée au choix de l'administrateur le plus approprié. Les besoins de la personne protégée sont déterminants dans ce choix. La meilleure adéquation possible doit ainsi être recherchée entre les besoins d'une personne à protéger et l'administrateur qui sera le plus capable d'y répondre. La qualité de cette adéquation augmentera la probabilité d'une administration de qualité et va réduire les risques de conflits ultérieurs.

La mise en œuvre d'un système de rotation (désignation à tour de rôle des administrateurs) n'est pas recommandée. Nommer un administrateur sur la base de pareille rotation ne garantit en effet pas que l'administrateur le plus approprié sera effectivement choisi, ce qui n'est pas optimal dans un but de travail « *sur mesure* ».

### 6.1.3. Nombre d'administrateurs professionnels

#### Constats

- 3-1** Tous les juges de paix font appel à un pôle d'administrateurs professionnels au sein de leur canton. Les critères utilisés par le juge de paix pour intégrer des personnes à ce pôle diffèrent. De manière générale, il suffit d'être un avocat connu par le juge de paix et de bénéficier de sa confiance. Les modalités permettant de faire partie de ce pôle ne sont pas toujours et partout claires.
- 3-2** Il n'est pas facile d'identifier les motifs pour lesquels et à partir de quand un administrateur n'est plus désigné et/ou est remplacé dans des dossiers en cours.
- 3-3** Une liste reprenant les données des administrateurs du canton est disponible dans un quart des cantons visités.
- 3-4** Si des listes existent au niveau de l'arrondissement, elles ne sont pas toujours utilisées par les juges de paix, ni mises à jour.
- 3-5** Une vue claire du nombre d'administrateurs professionnels auxquels il est fait ou a été fait appel n'est pas toujours disponible

#### Analyse

Le CSJ considère que chaque justice de paix doit disposer d'un nombre suffisant d'administrateurs. Il est alors nécessaire de réfléchir et d'évaluer au préalable le nombre d'administrateurs nécessaires pour offrir un choix suffisant, au moment où il s'agit de désigner l'administrateur adéquat à la personne à protéger. Le juge de paix n'a toutefois pas toujours une idée précise du nombre d'administrateurs professionnels qui peuvent être désignés dans son propre canton. La constitution d'un vivier suffisant d'administrateurs compétents et fiables est généralement déterminée de manière intuitive et non sur la base de critères objectifs <sup>22</sup>. Une liste d'administrateurs potentiellement mobilisables peut être un outil utile.

### 6.1.4. Critères pour les administrateurs familiaux

#### Constats

- 4-1** En ce qui concerne les critères applicables aux administrateurs familiaux, les pratiques divergent. Dans certaines justices de paix, le seul critère utilisé est celui du choix exprimé par la personne à protéger ou par la famille. Dans d'autres justices de paix, des critères supplémentaires sont fixés. Il existe des justices de paix qui n'appliquent aucun critère pour les administrateurs familiaux.
- 4-2** Toutes les justices de paix visitées accordent la priorité à un administrateur familial lorsque la possibilité s'en présente. Les raisons les plus fréquemment mentionnées pour ne pas procéder de la sorte sont : l'absence d'une personne proche de la personne à protéger qui accepte d'assumer pareille tâche, un désaccord dans l'entourage de la personne à protéger, le manque de compétences nécessaires pour assurer cette tâche.

<sup>22</sup> Tels le nombre de dossiers, les problématiques rencontrées en matière de santé, la composition démographique du canton, etc.

4-3

Les justices de paix ne connaissent pas toujours la proportion exacte du nombre de dossiers gérés par un administrateur professionnel par rapport à ceux qui sont gérés par un administrateur familial. Les chiffres fournis par les justices de paix lors de l'audit n'étaient parfois pas en accord avec les chiffres fournis par les arrondissements ou n'étaient pas toujours exacts lors des visites.

## Analyse

Les attitudes à l'égard d'un administrateur familial fluctuent. Certains juges de paix n'ont ainsi que peu ou pas de critères pour désigner des administrateurs familiaux, mais se fondent sur une demande explicite de la personne à protéger ou confirment une situation préexistante (p. ex. un membre de la famille qui assumait officieusement ce rôle depuis des années). En général, le juge de paix s'assure qu'il n'y a pas de conflit au sein de la famille et que l'administrateur familial qu'il désigne bénéficie de la confiance de celle-ci.

Il existe également des justices de paix qui appliquent certains critères à la désignation des administrateurs familiaux. Les critères utilisés sont les suivants :

Demande expresse ou préférence de la personne protégée	Caractéristiques personnelles :
Confiance de la personne protégée, de la famille, du personnel soignant, de l'entourage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiable, honnête, respectueux</li> <li>- Empathique, patient</li> <li>- Communicatif</li> <li>- Entreprenant</li> <li>- Correct, précis, ordonné</li> </ul>
Aucun conflit d'intérêts avec les biens d'une personne protégée	Connaissances et aptitudes :
Pas de casier judiciaire (pertinent), pas de participation à des faillites ou à des règlements collectifs de dettes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Niveau d'instruction : lire et écrire</li> <li>- Aptitudes administratives</li> <li>- Aptitudes en informatique</li> <li>- Connaissance (de base) des règles légales</li> <li>- Connaissances (de base) en gestion d'actifs, comptabilité élémentaire, finances</li> </ul>
Intérêt de l'administrateur à assumer la tâche	Être disposé à s'adapter aux modalités de fonctionnement de la justice de paix
Bonne impression générale, pas de problèmes médicaux	Dans des cas particuliers : langue

Seuls 13 des 26 cantons visités ont pu fournir un ratio précis administrateurs familiaux/professionnels. Le rapport entre le nombre d'administrations professionnelles et le nombre d'administrations familiales fluctue également entre les cantons. La figure 2 précise que dans ces 13 cantons, la grande majorité des dossiers sont pris en charge par un administrateur professionnel. Dans 2 de ces 13 cantons visités, le ratio était d'environ 50-50. Pour les 11 cantons restants, il y a une majorité de dossiers professionnels avec un pic à 98% d'administrations professionnelles.

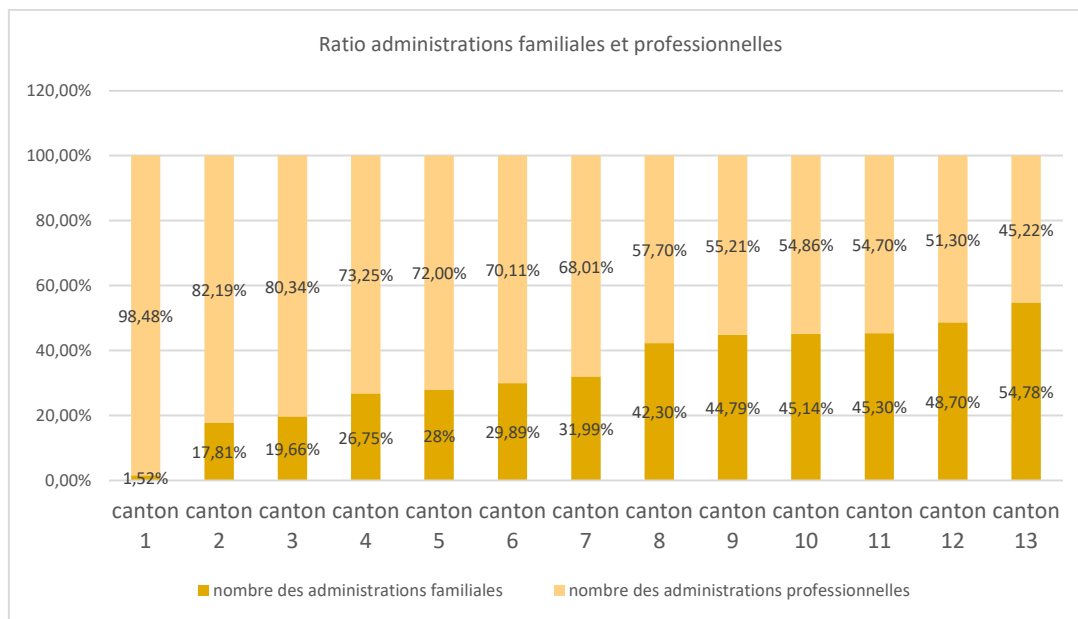


Figure 2 : Ratio administrations familiales et professionnelles

Il semble donc y avoir un décalage entre le discours prétendant accorder la priorité aux administrations familiales et la désignation réelle d'administrateurs familiaux. Le ratio peut bien évidemment être influencé par l'implantation d'un grand nombre d'institutions sur le territoire du canton, institutions au sein desquelles de nombreuses personnes résident sans avoir (ou n'avoir plus) de liens familiaux dans le canton. Il est également précisé que les administrateurs familiaux bénéficient d'une confiance moindre et que le soutien dont ils ont besoin demande plus d'investissement de la part du greffe. La conjugaison de ces éléments conduit le CSJ à s'interroger sur l'application effective de l'esprit de la loi, qui vise à accorder la priorité à la famille.

Partant du principe que les administrations professionnelles requièrent moins de contrôle (le travail effectué serait de meilleure qualité et une plus grande confiance pourrait leur être accordée), et en combinant ce facteur avec une charge de travail ressentie comme « élevée », il semble plus logique de favoriser cette catégorie d'administrateur, au détriment des administrateurs familiaux.

Le risque est réel que l'option retenue par la justice de paix privilégie dans la réalité l'impact moindre pour son propre fonctionnement, ceci au détriment de l'intérêt de la personne à protéger et de la volonté du législateur.



### 6.1.5. Soutien aux administrateurs professionnels

#### Constats

**5-1** Dans quatre arrondissements, des formations sont organisées en collaboration avec le barreau au profit des administrateurs professionnels. À l'issue de cette formation, les avocats sont inscrits sur une liste qui n'est toutefois pas toujours utilisée.

**5-2** Les juges de paix estiment qu'ils maintiennent un contact suffisant avec les administrateurs lors de l'audience ou lorsque des questions se posent. Ce contact est donc plutôt réactif.

#### Bonne pratique

Dans les cantons d'Hasselt 1 et d'Hasselt 2, les juges de paix travaillent en étroite collaboration. Depuis peu, ils ont annuellement une concertation individuelle avec chacun des administrateurs professionnels. Lors de cette concertation, ils passent intégralement en revue des dossiers spécifiques et discutent de leur collaboration. Des arrangements concrets quant à la manière de travailler sont pris. Un suivi réel est ainsi mis en place.

#### Analyse

Les administrateurs professionnels exercent leurs tâches contre rémunération et remboursement des frais. Il s'ensuit naturellement qu'une certaine qualité est attendue dans l'accomplissement de leurs tâches et qu'il doit y avoir une certaine garantie de formation tant initiale que continue.

Une formation initiale n'est pas une garantie absolue du bon fonctionnement d'un administrateur. Il s'agit toutefois d'un critère objectif pour autoriser une personne à devenir administrateur et qui n'aura assurément pas un impact négatif pour la qualité de ses services. Une condition supplémentaire est toutefois que la formation soit pluridisciplinaire et qu'elle contienne donc également des informations autres que strictement juridiques. Une formation initiale au début de la carrière d'administrateur est idéalement assortie d'une formation continue et d'informations sur les nouvelles tendances.

Il est important que le juge de paix ait suffisamment de contacts avec les administrateurs de la personne protégée pour rester correctement informé et assurer un suivi proactif des dossiers.

### 6.1.6. Soutien et manuels pour les administrateurs familiaux

#### Constats

**6-1** Pour le soutien aux administrateurs familiaux, les justices de paix s'appuient principalement sur la brochure "Guide pratique à l'attention des administrateurs familiaux"<sup>23</sup>. 81% des justices de paix disent en disposer.

**6-2** 11 justices de paix (7%) indiquent qu'elles ne disposent ni de manuels propres, ni de la brochure mentionnée ci-dessus.

**6-3** Les justices de paix prennent le temps d'informer les administrateurs familiaux.

<sup>23</sup> Du SPF Justice, de la Fondation Roi Baudouin et du Notariat.

**6-4** Les greffes qui ont développé un soutien aux administrateurs familiaux indiquent que plus ils consacrent de temps à les soutenir en début de procédure, au moins ils posent de questions dans la suite de l'administration.

**Bonne pratique**

Les sites web des justices de paix de Flandre orientale<sup>24</sup>, du Limbourg<sup>25</sup> et du Brabant<sup>26</sup> Wallon contiennent également de nombreuses informations au sujet des administrations. C'est également le cas du site Internet du SPF Justice<sup>27</sup>.

**6-5** Dans un arrondissement, des formations à destination des administrateurs familiaux ont déjà été organisées à l'initiative du chef de corps.

**6-6** L'arrivée d'un kiosque pour les administrateurs familiaux suscite l'inquiétude des justices de paix, lesquelles redoutent une augmentation incontrôlable de la charge de travail pour leur greffe.

## Analyse

La norme de qualité du CSJ n'est pas respectée partout. Seule une minorité des justices de paix disent avoir leur propre manuel pour les administrateurs familiaux. 81% des justices de paix indiquent mettre à leur disposition la brochure "*Guide pratique pour les administrateurs familiaux*". La diffusion de cette brochure est limitée. Dans la pratique, les greffiers utilisent souvent une version imprimée de la brochure, un lien vers la page internet ou une copie de cette brochure est mise à disposition sur place. La présence de cette brochure est un pas dans la bonne direction. Bien qu'elle pourrait être davantage orientée sur la pratique, la brochure constitue une aide importante pour les administrateurs familiaux. Elle fournit les informations nécessaires de manière résumée et n'importe quel canton peut utilement y faire appel. La diffusion de la brochure mérite, **dans une première phase**, d'être généralisée.

En outre, la plupart des cantons fournissent des exemples de rapports et certains cantons y ajoutent des documents pouvant aider l'administrateur familial dans l'exercice de ses fonctions. Les mesures supplémentaires prises par certaines justices de paix consistent à communiquer certains des éléments suivants :

- des modèles de rapports,
- une explication détaillée dans l'ordonnance de désignation,
- des explications orales lors de la désignation ou sur rendez-vous,
- et des explications par téléphone ou par courrier électronique.

**Dans une deuxième phase**, des manuels et une information plus concrètes, propres aux justices de paix concernées, pourraient alors être réalisés en vue d'informer de manière satisfaisante les administrateurs familiaux pendant la phase initiale de leur mandat. Idéalement, ces outils devraient être conçus au plus haut niveau possible : au moins au niveau de l'arrondissement et mieux encore au niveau national par le Collège des cours et tribunaux. L'introduction du dossier électronique et l'installation d'un kiosque dans chaque justice de paix constituent ici une bonne opportunité.

Les administrateurs familiaux nécessitent davantage d'être plus souvent soutenus pour fournir un travail de qualité. Ils ont, par définition, peu d'expérience de l'administration et doivent donc en assimiler tous les aspects.

<sup>24</sup> <https://www.vredegerechtenoostvlaanderen.be/>

<sup>25</sup> <https://www.rechtbanken-tribunaux.be/nl/rechtbanken-hoven/vredegerecht/vredegerechten-limburg>

<sup>26</sup> <https://www.rechtbanken-tribunaux.be/fr/tribunaux-cours/justice-de-paix/justices-de-paix-du-brabant-wallon>

<sup>27</sup> <https://justice.belgium.be/fr/themes-et-dossiers/personnes-et-familles/protection-des-majeurs>

Il va sans dire qu'un tel soutien initial exige du temps mais qui sera rentabilisé. Le temps consacré au début de l'administration au soutien de l'administrateur familial est un investissement rentabilisé par la suite, dans la mesure où l'administrateur sera mieux formé à ses tâches et à ses obligations. Une meilleure information des administrateurs familiaux au moment où ils prennent en charge l'administration réduira la probabilité qu'ils posent de nombreuses questions supplémentaires par la suite.

L'introduction d'un dossier d'administration électronique offre l'opportunité de transmettre l'information d'une manière plus structurée et uniforme : tout le monde recevra ainsi les mêmes informations et les mêmes outils. Dans le cadre du développement de l'outil informatique, une attention particulière doit être aussi accordée à la prévention des erreurs : prévenir les erreurs en imposant une manière de travailler et en rendant impossible toute dérogation (par exemple, on ne peut passer à l'étape suivante que lorsque les actions correctes ont été préalablement réalisées, lorsque toutes les informations ont été saisies, etc.). Une partie du contrôle s'effectuera alors de façon automatisée au moment de l'introduction des rapports d'administration, ce qui aura un impact positif pour la charge de travail des greffiers et du juge de paix.

Il peut en outre s'avérer utile de fournir les informations nécessaires sur le site Internet du canton et de l'arrondissement afin que les administrateurs familiaux puissent les y retrouver facilement.

**Bonne pratique**

Dans le canton de Landen-Zoutleeuw, un greffier est affecté spécifiquement au soutien des administrateurs familiaux ayant besoin d'aide ou lorsque le dossier présente un certain degré de complexité. Ce greffier prend le temps de former les administrateurs familiaux, est orienté « client » et leur fournit les documents d'appui. Ce greffier s'attache tout particulièrement à aider les administrateurs familiaux en vue d'une protection adéquate de la personne sous administration.

Les justices de paix indiquent que beaucoup d'administrateurs familiaux soumettent leurs rapports encore essentiellement sous forme manuscrite et qu'ils doivent assez régulièrement faire corriger le volet comptable parce que les montants qui y sont mentionnés ne correspondent pas à ceux figurant sur les pièces justificatives annexées. La situation actuelle des administrations familiales est donc encore très éloignée d'une administration électronique. Il est à craindre que les administrateurs familiaux actuels ne soient pas tous à même de soumettre leurs rapports par voie électronique et que la charge de travail des justices de paix n'augmente encore par l'effet de ces mesures. Le souci des greffes à ce sujet est donc justifié. Le risque est donc bien réel que la transition s'avère fort laborieuse. Lors de la transition vers un dossier d'administration entièrement électronique, il conviendra donc de tenir particulièrement compte de l'écart entre l'objectif visé et la situation actuelle, afin que les mesures nécessaires d'encadrement et de soutien soient effectivement prévues.

### 6.1.7. Nombre d'administrations par administrateur

#### Constats

7-1

Peu de justices de paix font un suivi quantitatif du nombre de dossiers qui sont gérés par administrateur. 33 % disent limiter le nombre de dossiers par administrateur.

7-2

Aucune justice de paix n'indique dépasser la limite des 100 dossiers par administrateur. Les juges de paix n'ont toutefois aucune vue sur le nombre de dossiers dont sont chargés les administrateurs dans d'autres cantons.

#### Analyse

Afin de conserver le contact personnel nécessaire et de pouvoir accorder l'attention voulue à la qualité et aux conditions de vie de la personne protégée, il est important que le nombre de dossiers par administrateur soit limité. Les administrations doivent également rester maîtrisables pour l'administrateur afin qu'il puisse délivrer un travail sur mesure et de qualité. Un nombre élevé de dossiers pour un même administrateur comporte le risque que l'accent soit surtout mis sur le traitement purement administratif, avec un risque supplémentaire de réduction de l'attention et des contacts avec la personne à protéger. Le contrôle de la qualité de l'administration et de la manière dont l'administrateur s'acquitte de ses tâches exige une réelle conscience de ces risques.

Il n'est actuellement pas évident pour les justices de paix de contrôler le nombre réel de dossiers dont chaque administrateur a la charge. Il n'est donc pas possible de se prononcer de manière pertinente sur le respect de la norme de qualité du CSJ. Ici aussi, le juge de paix travaille pour l'essentiel sur base de son ressenti, de son intuition et de sa relation avec l'administrateur. Les juges de paix n'ont en outre aucune vue du nombre de dossiers dont un administrateur a la charge dans un autre canton. Les juges de paix s'en remettent donc, à ce sujet, à leur ressenti et à la relation qu'ils entretiennent avec l'administrateur.

Un administrateur qui se charge d'un grand nombre de dossiers induit également le risque de l'instauration d'une relation de dépendance entre le juge de paix et l'administrateur. D'une part, l'administrateur devient (trop) dépendant financièrement des administrations. D'autre part, un grand nombre de dossiers d'administration dans le chef d'un seul administrateur fait obstacle à la capacité d'intervention, avec la rigueur voulue, du juge de paix. Ainsi par exemple, si un administrateur gère 150 dossiers mais que le juge de paix ne souhaite plus travailler avec cet administrateur, cela aura des conséquences pour 150 dossiers, ce qui pourrait également augmenter le seuil. Pareille dépendance peut aussi survenir lorsqu'un juge de paix ne peut faire appel aux services d'un nombre suffisant d'administrateurs. Le risque existe, dans une telle situation, qu'un juge de paix ait tendance à ne pas suivre trop strictement les actions des administrateurs. Les juges de paix devraient disposer, pour chacun des administrateurs désignés dans le canton ou susceptible de l'être, à tout le moins d'un aperçu du nombre total de dossiers d'administrations que ledit administrateur gère dans le canton ainsi que dans les autres cantons.

## 6.2. Existe-t-il un suivi administratif de qualité des administrations ?

### Norme

Caractéristiques d'un contrôle de qualité du suivi administratif de l'administration :

- Une bonne organisation du contrôle exercé sur les administrations requiert également la mise en place, au niveau du greffe, de structures et d'instruments adaptés.
- Le contrôle sur les administrations a toujours lieu sous la responsabilité finale du juge de paix. Il en est investi personnellement et fonctionnellement par la loi.
- Un ou plusieurs collaborateurs du greffe assurent le suivi administratif des administrations ainsi que la communication avec la personne protégée et les administrateurs. À cette fin, cette personne ou ces personnes doivent disposer des connaissances et aptitudes nécessaires et doivent également bénéficier de la formation requise.
- Un suivi strict du dépôt des rapports a lieu.
- Le dossier administratif est soumis au juge de paix à chaque fois que la loi requiert une action (comme par exemple l'évaluation au terme de deux années) ou que certains « clignotants » se mettent en marche.
- Un outil de suivi est disponible afin de permettre un contrôle informatique des dossiers d'administrations, tant sur le plan vertical (contrôle de tous les dossiers relatifs à une même personne protégée) que transversal (contrôle de tous les dossiers gérés par un même administrateur).

Un suivi rigoureux du dépôt des rapports est requis avec le contrôle de ceux-ci comme objectif. Idéalement, cela devrait se faire de manière systématique et bien organisée, avec une répartition claire des tâches, sous la responsabilité finale du juge de paix.

### Les risques en cas de défaillance du suivi de la norme

Le suivi administratif est la base. C'est le point de départ du suivi et cela assure la visibilité de l'administration. En cas de défaillance du suivi administratif, le risque est réel que des administrateurs ou des dossiers d'administration échappent à la vigilance, ce qui rendrait impossible de vérifier que la personne protégée l'est effectivement. Un suivi administratif défaillant comporte évidemment un risque pour l'efficacité du système et peut également mener à l'arbitraire : certains administrateurs étant contrôlés tandis que d'autres ne le seraient pas.



Des différences marquantes dans l'organisation du suivi administratif existent entre les différentes justices de paix. Le suivi administratif n'est pas partout un suivi de qualité.

### 6.2.1. Structures et instruments adaptés

#### Constats

En termes de suivi administratif, les cantons apparaissent comme des îlots indépendants les uns des autres. Il existe une grande diversité de structures et d'instruments en ce qui concerne notamment :

- 8-1**
- l'existence et l'utilisation d'outils et de directives sous forme numérique à ce sujet ;
  - la diversité des spécialisations et des connaissances présentes au sein du personnel ;
  - la diversité dans la collaboration et la répartition des tâches ;
  - la diversité dans la politique et le soutien au niveau de l'arrondissement.

Cette diversité est influencée, entre autres, par :

- 8-2**
- l'utilisation ou non de systèmes digitaux ;
  - la présence de personnel spécialisé et formé au greffe ;
  - le nombre d'employés présents qui peuvent être affectés aux administrations ;
  - la clarté de la répartition des tâches ;
  - la présence ou l'absence de directives au niveau de l'arrondissement ;
  - l'apparition d'un cas de fraude (grave).

#### Bonne pratique

Les greffes des justices de paix de Liège 1, 2, 3 et 4 utilisent MaCH (Kit-N)<sup>28</sup> comme instrument permettant la fusion des différents cantons de Liège en un seul canton urbain.

- 8-3** Il semble y avoir une certaine prise de conscience au sein du greffe quant à la nécessité d'uniformiser les processus de travail.

- 8-4** Il n'y a pas d'approche méthodique au sein de toutes les justices de paix, lesquelles ne réfléchissent pas suffisamment à la manière dont le processus de contrôle peut être amélioré et ajusté.

#### Analyse

Le contrôle exercé par le juge de paix se fait principalement à la réception du rapport annuel, mais également lors de la réception des rapports initial et final. Ce rapport doit être approuvé<sup>29</sup> par le juge de paix. Le juge de paix doit, dès lors, veiller à ce que les rapports périodiques soient déposés régulièrement et prendre les mesures qui s'imposent le cas échéant. Le juge de paix doit également prendre connaissance du rapport, l'approuver et, s'il a des doutes, en faire part à l'administrateur qui doit en tenir compte.

La grande majorité des greffes ont développé leur propre mode de travail en ce qui concerne le suivi administratif des dossiers. La manière dont cela se fait est très fluctuante : les juges de paix ont leur propre façon de travailler, le greffe s'organise souvent de manière autonome et la coopération est définie par la dynamique qui règne entre les deux. Il y a peu ou pas d'initiatives d'uniformisation ou de rationalisation. Les arrondissements, justices de paix et greffes n'apprennent pas les uns des autres. La qualité du contrôle du dossier peut varier en fonction du canton dans lequel la personne protégée se trouve.

<sup>28</sup> MaCH est l'application de gestion de dossiers pour les greffes. Dans le cadre de l'administration, MaCH (Kit-N) peut être utilisé pour le suivi administratif. MaCH n'est pas utilisé pour le contrôle financier.

<sup>29</sup> En application des articles 498/3, § 3 et 499/14, § 1, dernier alinéa et du § 2 cinquième alinéa, du Code Civil.

Il y a bien évidemment des facteurs qui contribuent à la rationalisation du processus, comme les modèles de rapports légaux, MaCH (Kit-N), ... La manière dont ceux-ci sont utilisés diffère également de canton à canton. Les chefs de corps des juges de paix n'ont que peu, voire aucun impact sur le fonctionnement des justices de paix, et il n'y a que peu ou pas de suivi des chefs de corps quant au fonctionnement des justices de paix. Les directives des chefs de corps qui tentent d'uniformiser les pratiques dans les différents cantons ne font pas l'objet d'un accompagnement et d'un suivi suffisants. La pratique au sein des cantons est si diversifiée que les résultats et l'impact des directives pourtant uniformes diffèrent d'un canton à l'autre. Il est essentiel que des initiatives d'amélioration soient prises au niveau de l'arrondissement mais pour que ces directives soient efficaces, ce processus doit être accompagné et suivi sur le terrain.

En ce qui concerne les procédures administratives, les justices de paix soulignent leur lourdeur et leur enjeu intellectuel fort limité. Le suivi administratif est souvent du travail répétitif pour le greffe et/ou le juge de paix et suit son rythme propre. La méthode de travail vise en conséquence principalement à veiller à ce que le traitement administratif d'un dossier se déroule en mobilisant le moins d'efforts possible. Toute modification de cette méthode de travail (par exemple au moyen d'une directive adoptée au niveau de l'arrondissement) est considérée comme un écueil au déroulement fluide de cette manière de travailler. Cette résistance au changement a pour conséquence que les modes de fonctionnement du greffe sont peu modifiés ou optimisés avec le risque de s'accrocher aux habitudes de travail instituées et de ne jamais les remettre en question.

Peu de temps est consacré à la réflexion autour d'une éventuelle amélioration des processus de travail (structure et méthodes) et à l'échange d'informations avec d'autres greffes sur les méthodes de travail afin d'en tirer les apprentissages utiles. Il est important de porter régulièrement un regard critique sur son propre travail et d'envisager les espaces d'amélioration ou d'optimisation de celui-ci. Cela exige un investissement en temps mais cela engendre, à terme, un gain de temps structurel. Le greffier en chef, compétent au niveau de l'arrondissement, a un rôle important à jouer dans la gestion de ce processus continu d'amélioration.

La récente modification législative impose un certain nombre d'obligations administratives :

- Que le rapport, le cas échéant, ses annexes soit déposé ;
- Que le rapport contienne au moins les éléments exigés par la loi ;
- Que le rapport soit conforme au modèle établi par le Roi ;
- Qu'il n'y ait aucune indication sérieuse de lacunes ou de fraude dans la gestion de l'administrateur.

Pour certains juges de paix, il ne s'agira que d'une confirmation de leur façon de travailler, mais d'autres seront amenés à revoir et à adapter leur méthode de travail. Cette modification de la loi risque donc également de se heurter à une certaine résistance. Il sera nécessaire de veiller à ce que les contrôles prévus par la loi soient effectués de manière efficace. Les décideurs politiques doivent être conscients que, dans les cantons où le nombre de dossiers d'administration est très élevé, ces obligations engendreront une augmentation de la charge de travail et de la pression. Les mesures nécessaires doivent donc être prises pour s'assurer que les justices de paix effectueront ou continueront à effectuer des contrôles de qualité.

On pourrait penser, par exemple, à côté des possibilités que la mobilité offre, à encourager le recours à l'article 67, §2, du Code judiciaire<sup>30</sup>, grâce auquel le nombre d'administrations peut être mieux réparti.

---

<sup>30</sup> L'article 67, §2, du Code Judiciaire, qui permet de redistribuer des dossiers pour aboutir ainsi à une répartition plus égale de la charge de travail (« Si les nécessités du service le justifient et en tenant compte des intérêts des justiciables, le président des juges de paix et des juges au tribunal de police peut répartir des affaires dont un juge de paix a été saisi entre d'autres

## 6.2.2. Partage des rôles et collaboration

### Constats

9-1

Dans la pratique, la distribution des tâches au sein des justices de paix est très diverse. Le suivi administratif est généralement assuré par le greffier et le juge de paix. Dans 47 % des cas, le juge de paix est, à tout le moins, impliqué dans le suivi administratif.

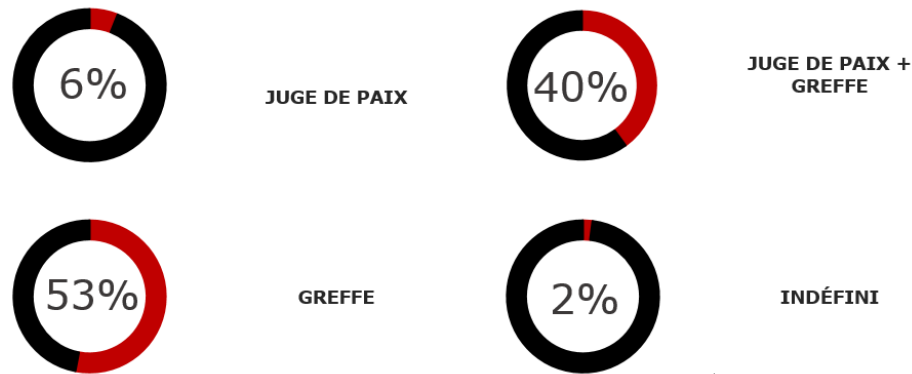


Figure 3 : distribution des tâches de suivi administratif

### Analyse

Le contrôle des administrations s'exerce, comme le prévoit la loi, sous la responsabilité finale du juge de paix. Le suivi administratif est idéalement assuré par un ou plusieurs collaborateurs du greffe. Dans la réalité, 47 % des juges de paix déclarent qu'ils y participent activement. Les visites ont mis en évidence un degré d'implication variable du juge de paix dans le suivi administratif. Le juge de paix n'a pas toujours une idée claire de la façon dont ce suivi se réalise. Peu d'accords sont conclus entre le greffe et le juge de paix au sujet des moments où le juge de paix devrait être impliqué, par exemple, lors de l'envoi d'un deuxième rappel ou en cas d'erreurs et de lacunes répétées de la part de l'administrateur.

La diversité dans la répartition des tâches est également liée aux tâches dans lesquelles le juge de paix et le greffier s'investissent réellement. Une plus grande implication et un intérêt accru pour l'administration ont une influence positive sur la qualité du suivi administratif. La diversité dans la répartition des tâches est donc associée aux relations entre la personnalité du juge de paix et le profil du greffe. Comme nous l'avons déjà évoqué, la politique menée au niveau de l'arrondissement est un troisième facteur.



### 6.2.3. Suivi des rapports

#### Constats

- 10-1** L'échéancier adopté pour procéder au contrôle varie, tant pour ce qui concerne le délai imparti à l'administrateur que pour le contrôle réalisé par la justice de paix.
- 69% des justices de paix procèdent au moyen d'une date fixe dans l'année à laquelle tous les rapports annuels doivent être déposés. Mais la plupart adoptent comme date butoir : l'anniversaire de l'ordonnance de mise sous protection judiciaire ou le premier jour du mois suivant.
  - Il existe des greffes qui vérifient immédiatement les dossiers à la survenance de la date butoir, d'autres contrôlent tous les dossiers lorsque la date butoir est dépassée d'un certain délai : deux semaines, un mois, ...
  - 7% des justices de paix ne contrôlent l'échéancier que lorsqu'ils ont le temps de le faire.
- 10-2** Dans certaines justices de paix, le contrôle est minimal ou inexistant.
- 10-3** Lors des visites, il a été constaté à quatre reprises que, même lorsqu'il est affirmé que tous les dossiers sont vérifiés et font l'objet d'un suivi, ce n'était pas le cas pour tous les dossiers.
- 10-4** Il n'existe pas de lien direct entre le temps et les ressources disponibles et la qualité du contrôle.
- Il existe ainsi des cantons où le temps et le personnel sont suffisants et où la qualité du contrôle est acceptable ;
  - Il y a des cantons où le temps et le personnel sont bien présents mais où le contrôle n'est pas d'une grande qualité ;
  - Il y a des cantons où le temps et le personnel ne sont pas présents mais où la qualité du contrôle est néanmoins acceptable ;
  - Il y a enfin des cantons où ni le temps, ni le personnel ne sont présents et où le contrôle réalisé n'est pas de qualité.
- 10-5** Les administrateurs professionnels sont régulièrement autorisés à ne pas utiliser les rapports types.

#### Analyse

Les procédures de suivi des rapports divergent en fonction des cantons. Le moment auquel intervient le contrôle est déterminé soit par le juge de paix, soit par le greffe. Certaines méthodes sont moins fiables que d'autres en termes de contrôle de gestion. Par exemple, il y a encore des justices de paix qui fixent à un ou deux moments par année la date limite d'introduction des rapports pour toutes les administrations en cours. Pareille modalité génère davantage de risques qu'une répartition des échéances sur l'ensemble de l'année. Cela crée en effet une situation dans laquelle tous les contrôles doivent être effectués simultanément. La charge de travail est alors concentrée, avec un risque accru que les contrôles soient moins approfondis et d'une absence de réaction ou une réaction tardive s'agissant des rapports qui n'ont pas été établis dans le délai imparti. La manière dont les rapports font effectivement l'objet d'un contrôle dépend aussi souvent de la charge de travail qui est celle du greffe à ce moment. Il arrive que le contrôle des rapports soit reporté parce qu'un employé est absent ou que la charge de travail ne le permet pas.

Il n'y a pas toujours un suivi strict des rapports. Ceci s'explique par certaines circonstances (connaissance insuffisante des possibilités de MaCH (Kit-N), personnel non formé, rotation élevée au sein du personnel, nombre élevé de dossiers par rapport au personnel disponible, ...).

Il y a des cantons dans lesquels il n'y a aucun suivi administratif actif. Il n'y a pas de contrôle actif du dépôt des rapports. La garantie d'une protection effective de la personne que devrait assurer le contrôle judiciaire n'est donc pas toujours rencontrée.

Il est également frappant de constater que certains administrateurs professionnels n'introduisent pas toujours spontanément leurs rapports mais attendent plutôt un rappel pour le faire. On pourrait pourtant s'attendre à ce que cette catégorie d'administrateurs soient organisés de manière à introduire en temps utile leurs rapports en dehors de tout contrôle administratif. Lorsque pareille carence devient structurelle, une réaction de la justice de paix devrait suivre pour rappeler l'administrateur à ses obligations. Si nécessaire, le juge de paix doit prendre les mesures appropriées dans les dossiers en cours et ne plus désigner cet administrateur dans le futur.

La nouvelle loi prévoit que les administrateurs sont tenus d'utiliser des rapports types. Cela simplifie le contrôle, surtout en cas de dossier d'administration électronique.

#### 6.2.4. Contrôles informatisés

##### Constats

11-1

De nombreux outils sont utilisés dans l'ensemble des justices de paix pour contrôler le respect des délais de dépôt des rapports. Les plus courants sont : la gestion de l'agenda de MaCH (Kit-N) et une liste Excel propre. La liste Word ou Excel est souvent utilisée comme une sauvegarde du calendrier MaCH (Kit-N). A l'inverse, certains cantons utilisent principalement leur propre liste et MaCH (Kit-N) comme sauvegarde.

11-2

La satisfaction à l'égard de MaCH (Kit-N) varie. Selon les réponses reçues, 62% des justices de paix n'utilisent plus de système d'enregistrement papier. Dans certains cas, l'enregistrement papier est couplé à l'enregistrement numérique.

##### Analyse

La satisfaction à l'égard de MaCH (Kit-N) est souvent liée à l'utilisation effective des fonctionnalités de MaCH (Kit-N). Les greffiers et les collaborateurs du greffe qui utilisent pleinement les possibilités actuelles de MaCH sont généralement plus satisfaits. Dans le même temps, ces collaborateurs formulent des suggestions intéressantes pour adapter plus encore MaCH à la pratique. Kit-N, la nouvelle version de MaCH, recèle d'indéniables possibilités, mais souffre encore de plusieurs manquements. Les plaintes les plus fréquentes sont que les fonctionnalités de MaCH (Kit-N) (et la façon de travailler avec le logiciel) ne sont pas adaptées au travail de certains cantons et que le système est lent à l'usage.

Il n'y a pas de certitude sur la raison de la lenteur de MaCH : il s'agit peut-être de la manière même dont il est utilisé, mais il peut également s'agir d'une question de matériel ou d'un problème lié au système lui-même.

Sur le terrain, nous avons ainsi constaté que les greffes ne font pas toujours confiance à 100 % à MaCH (Kit-N) et utilisent en conséquence souvent un second système. Il s'agit souvent d'une liste établie en

Word ou en Excel qui recense les données les plus importantes d'une administration (p. ex. numéro de rôle, nom de la personne protégée, nom de l'administrateur, date butoir du rapport annuel). Cette seconde liste est parfois le résultat d'une ancienne habitude qui a été maintenue ou à la demande du juge de paix.

Il y a encore beaucoup de fonctionnalités qui peuvent être ajoutées à MaCH (Kit-N) pour soutenir le contrôle des administrations. Par exemple, MaCH (Kit-N) ne permet actuellement pas de soutenir le contrôle financier. MaCH (Kit-N) ne permet pas à l'utilisateur de suivre l'ensemble des dossiers gérés par un même administrateur bien que cette information soit présente dans le système. La liste manuelle que de nombreuses justices de paix conservent permet parfois un suivi par administrateur (bien que ceci ne fasse pas toujours l'objet d'un contrôle par le greffe ou le juge de paix).

C'est une occasion manquée puisqu'un double travail est effectué pour pouvoir suivre certaines informations pertinentes. Beaucoup d'informations qui seraient utiles pour la gestion des administrations et le suivi de leur évolution sont introduites et enregistrées en MaCH (Kit-N). Ces informations (statistiques et de gestion) ne sont souvent pas accessibles directement par l'utilisateur. On continue souvent - en plus de MaCH (Kit-N) - à travailler sur papier. Les différentes étapes du processus de contrôle font alors l'objet d'annotations sur papier. Un système parallèle, qui est mis en œuvre comme double contrôle, peut certes renforcer le contrôle mais implique également une perte de temps et la mise en œuvre de ressources humaines supplémentaires. Ce temps et ces ressources pourraient être utilisés à renforcer le contact avec les personnes protégées ou le contrôle financier.

## 6.2.5. Formation du personnel des greffes

### Constats

12-1

Il y a deux façons pour les collaborateurs des greffes de développer leurs connaissances et leurs compétences. L'une consiste à suivre une formation (par ex. administrations, MaCH (Kit-N),...). Une autre réside dans la pratique même de la fonction. La formation par la pratique est la plus courante. Les collaborateurs des greffes apprennent les uns des autres, de leurs prédécesseurs et des juges de paix.

### Analyse

Le personnel du greffe doit être suffisamment formé pour assurer un suivi de qualité des dossiers d'administrations, tant au niveau de l'utilisation de MaCH (Kit-N) qu'au niveau des évolutions de la réglementation des administrations mêmes.

Les collaborateurs des greffes acquièrent les compétences nécessaires au sujet des administrations soit par la formation, mais plus généralement par une formation sur le tas grâce aux explications des collègues ou du juge de paix. C'est évidemment une possibilité, mais qui devrait s'ajouter à une formation que le personnel du greffe devrait recevoir en dehors de son environnement de travail. Une raison qui est parfois invoquée est que les membres du greffe n'ont pas le temps de suivre des formations. C'est peut-être exact, mais la politique menée au sein du greffe ainsi que le remplissage du cadre du personnel du greffe devraient permettre pratiquement le suivi de ces formations. La formation est un investissement en vue de travailler de manière plus efficace et efficiente à l'avenir.

Les possibilités de MaCH (Kit-N) ne sont pas pleinement exploitées dans tous les cantons. Cela peut être lié à la manière dont les utilisateurs ont été formés lors de l'implémentation de MaCH (Kit-N).

MaCH (Kit-N) a été installé dans chaque justice de paix à un moment déterminé, moment auquel les greffiers et les assistants concernés ont été formés. L'intensité, le degré d'approfondissement et la durée de ces cours varient d'un canton à l'autre. Cela va de quelques heures de survol des possibilités du logiciel à une formation plus approfondie d'un ou plusieurs jours. Les collaborateurs qui ont pris leurs fonctions ultérieurement doivent apprendre l'utilisation de MaCH (Kit-N) sur le tas. La rotation du personnel et le manque de temps engendrent un risque réel que collaborateurs n'aient pas un aperçu complet des possibilités de MaCH (Kit-N). Le juge de paix peut aussi avoir une influence plus ou moins positive sur l'utilisation de MaCH (Kit-N). Il existe un manuel disponible pour MaCH (Kit-N) mais tout le monde n'en est pas informé ou n'en dispose pas. Le manuel est également particulièrement technique et fort peu intuitif et convivial.

L'ensemble des collaborateurs des greffes n'ont pas reçu une formation équivalente au sujet des administrations. Il ne semble pas y avoir à ce sujet de politique cohérente. En ce qui concerne les administrations, il est souhaitable que tous les collaborateurs concernés au sein des greffes suivent au moins une bonne formation de base. L'IFJ indique qu'il n'y a pas de demande d'organisation d'une pareille formation en interne <sup>31</sup>. Tous les collaborateurs des greffes chargés des dossiers d'administration devraient recevoir une formation suffisamment approfondie et pratique sur toutes les fonctionnalités de MACH (Kit-N).

Les greffiers ont également peu le réflexe de se concerter en cas de questions ou de problèmes éventuels, que ce soit au sujet de l'utilisation et des fonctionnalités de MaCH (Kit-N), des nouvelles évolutions qui influencent les administrations ou de l'élaboration des manuels pour les administrateurs familiaux, etc. Même à l'intérieur de certains cantons urbains <sup>32</sup>, les greffes travaillent encore parfois côte à côte, mais séparés de facto par les anciennes "frontières cantonales". Ils semblent tellement concentrés sur leurs activités journalières qu'ils ne prennent pas le temps de réfléchir à leurs méthodes de travail et aux possibilités de les améliorer.

---

<sup>31</sup> L'IFJ offre sur son site web la possibilité de suivre des formations externes dans le domaine de l'administration.

<sup>32</sup> Les greffes sont organisés conjointement au sein des agglomérations urbaines composées de plusieurs cantons.

### 6.3. Les contrôles financiers sur la comptabilité des administrateurs sont-ils de qualité ?

#### Norme

Caractéristiques d'une supervision de qualité dans le domaine du contrôle financier :

Une bonne organisation de la surveillance des administrations requiert la mise en œuvre en trois phases de contrôles financiers de la comptabilité des administrateurs

- **Contrôle de première ligne** par un collaborateur du greffe qui veille à la remise des rapports dans les délais, vérifie si les rapports sont formellement complets et établis conformément au modèle prescrit. Le cas échéant, il prend contact avec l'administrateur concerné, pour poser certaines questions ou obtenir des pièces complémentaires ;
- **Contrôle de deuxième ligne** par le juge de paix qui, après examen préalable par le collaborateur du greffe, reçoit les dossiers pour approbation et pour prendre une ordonnance d'octroi d'une rémunération et d'une indemnité, ainsi qu'à chaque fois que des questions spécifiques ou des anomalies apparaissent ;
- Éventuellement, un **contrôle de troisième ligne** par un conseiller technique<sup>33</sup>, désigné à cette fin par le juge de paix
  - lorsqu'il existe des indices sérieux de manquements dans la gestion d'une administration ou lorsque la complexité des comptes le justifie (cf. art. 499/14, §2, 6<sup>e</sup> al. C. civ.);
  - par coups de sonde, selon des objectifs et des critères préalablement définis (consistance du patrimoine, périodicité, le nombre d'administrations gérées par l'administrateur,...)

Remarque : L'expert technique doit en tout cas vérifier si la comptabilité est tenue correctement, si elle est fiable et si elle couvre l'ensemble des opérations. Le contrôle a pour objet de vérifier l'exhaustivité des opérations sur la base du livre-journal, des pièces justificatives des dépenses et des extraits bancaires, de manière à permettre d'identifier la contrepartie de chaque opération.

#### Risque en cas de non-suivi de la norme

Le principal risque en cas d'absence d'un contrôle financier de qualité est que le patrimoine de la personne protégée soit consciemment ou inconsciemment géré de manière insatisfaisante sans qu'on le remarque.

➤ Il existe de grandes différences dans les modalités d'organisation des contrôles financiers qui sont mises en œuvre par les différentes justices de paix. Pour diverses raisons, la qualité et le degré d'approfondissement des contrôles varient. Les justices de paix ne disposent pas non plus des moyens, de l'information et des outils appropriés pour le faire d'une manière qualitative. L'attention portée à la qualité de vie et aux conditions de vie de la personne sous administration constitue un point d'attention.

<sup>33</sup> Par exemple un expert-comptable

### 6.3.1. Répartition des tâches et principe des « quatre yeux » (double contrôle)

#### Constats

13-1

42 % des justices de paix indiquent qu'il y a une collaboration entre le juge de paix et le greffe en ce qui concerne le contrôle financier. 45 % ont déclaré que le contrôle financier n'était exercé que par le juge de paix. 1 % indique que le contrôle est effectué par le greffe. 2 % mentionnent qu'ils travaillent régulièrement avec un conseiller technique.

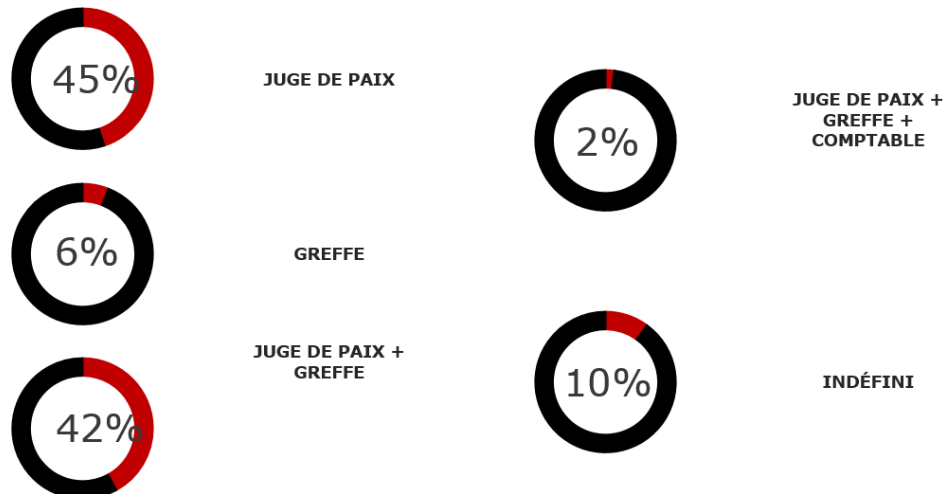


Figure 4 Distribution des tâches du contrôle financier

13-2

9 % des juges de paix ont indiqué qu'ils avaient déjà fait appel aux services d'un conseiller technique. Il ne semble pas y avoir ou fort peu de politique en œuvre au sein des justices de paix s'agissant de la désignation ou non d'un conseiller technique (comptable), sauf lorsque les actifs sont très importants. Dans des cas exceptionnels, le patrimoine est trop complexe pour que la justice de paix puisse exercer seule un contrôle financier. Selon les juges de paix, il n'est pas réaliste de désigner un conseiller technique dans les dossiers courants en raison du coût élevé de l'expertise.

13-3

Le principe des quatre yeux (que l'on retrouve dans la norme CSJ) ne s'applique pas partout. Le principe des quatre yeux est un principe de procédure aux termes duquel certaines actions requièrent toujours l'intervention de deux personnes, afin qu'elles puissent se surveiller mutuellement, ceci afin d'éviter des erreurs, des fautes, des fraudes ou d'autres abus.

#### Analyse

Tel qu'indiqué précédemment, la diversité dans la répartition des tâches est liée, entre autres, à la relation et à la dynamique qui unissent le juge de paix et le greffe.

Dans le cadre du contrôle financier, le principe des quatre yeux est un point d'attention important. Un contrôle redoublé apporte, lorsqu'il s'agit d'une vérification de chiffres, des garanties supplémentaires quant à leur exactitude et a un effet préventif contre les abus. C'est pourquoi il est important que tant le greffe que le juge de paix exercent le contrôle financier.

Il est important que soit exécuté non seulement un contrôle de base, mais aussi que les mouvements du patrimoine et le lien entre les dépenses effectuées et les conditions de vie de la personne protégée soient examinés en profondeur. Les personnes qui effectuent pareils contrôles doivent disposer des

compétences nécessaires pour ce faire. Aucune formation spécifique n'est requise s'agissant des contrôles de base. On peut légitimement attendre d'un greffier et d'un juge de paix qu'ils soient à même de le faire. Si l'on estime ne pas être en mesure d'effectuer soi-même un contrôle approfondi, il est possible de faire appel aux services d'un conseiller technique. Ce contrôle de troisième ligne n'est recommandé, compte tenu de son coût, que pour des actifs ou des transactions financières très complexes ou en cas d'indices de fraude ou d'abus.

Il n'est pas facile de détecter une fraude systématique. Les fraudes de grande ampleur ne sont généralement mises à jour que lorsque le fraudeur commet lui-même une erreur. C'est pourquoi il est important de s'attaquer à la fraude de manière préventive et de renforcer le sentiment que la fraude sera détectée. Le législateur a récemment introduit l'obligation de procéder au contrôle d'une éventuelle fraude. Une formation des juges de paix et du greffe en la matière est recommandée.

### 6.3.2. Contrôle et points de contrôle

#### Constats

Les points de contrôle les plus couramment utilisés lors du contrôle financier par les justices de paix sont :

14-1

- L'exhaustivité et la clarté des données du rapport ;
- La présence des pièces justificatives ;
- La comparaison des montants figurant dans le rapport avec les montants figurant dans les relevés de compte bancaire ;
- Les totaux de tous les postes ;
- La comparaison du solde initial du rapport contrôlé en regard du solde final du rapport précédent.

Certaines justices de paix procèdent également à des contrôles supplémentaires, par exemple :

14-2

- l'évolution du patrimoine : y a-t-il une augmentation ou une diminution de celui-ci et peut-elle s'expliquer par une autorisation spécifique ou par d'autres éléments?
- la comparaison du patrimoine actuel par rapport au patrimoine initial : des maisons, des comptes, des titres, etc. n'ont-ils pas été ajoutés soudainement?
- les numéros de compte utilisés: correspondent-ils au numéro utilisé dans le rapport précédent ? Y a-t-il de nouveaux numéros de compte ? Des numéros de compte ont-ils disparu ? Peut-on voir clairement que les numéros de compte appartiennent effectivement, par exemple, à une institution, un aidant, un médecin, etc.?
- le contrôle des recettes et des dépenses via
  - la correspondance entre le montant et le type de dépense : par exemple, le montant payé pour le séjour dans une maison de repos correspond-il à un coût généralement accepté pour un tel séjour?
  - la correspondance entre les dépenses et le numéro de compte : par exemple, le numéro de compte d'un médecin est-il réellement utilisé pour payer une visite chez le médecin?
  - la correspondance entre la dépense et les besoins de la personne protégée : par exemple, n'y a-t-il pas de location d'un garage pour une personne ne possédant pas de voiture?
- le contrôle de divergences par rapport aux recettes et aux dépenses effectuées les années précédentes;

- le contrôle d'éléments vagues tels que "divers", "autres", "retrait d'espèces" : à quoi ont servi les fonds et par qui ont-ils été retirés ?
- le contrôle des montants sur les comptes courants et du dépassement ou non des montants autorisés dans la décision.

**14-3** Ces points de contrôle se concentrent sur quelques données de base. Il y a peu de contrôle en profondeur.

**14-4** La charge de travail existante, les compétences disponibles et la sensibilisation présente quant à la fraude influencent le degré du contrôle financier.

**14-5** Il est fait appel dans des cas exceptionnels à un outil électronique pour effectuer automatiquement le contrôle financier (par exemple un fichier Excel utilisant des formules permettant le calcul automatique en fonction de paramètres encodés).

**Bonne pratique**

Dans le canton de Westerlo, le greffe inscrit déjà le solde du rapport précédent dans le modèle du nouveau rapport. Il s'agit, d'une part, d'un contrôle pour la justice de paix elle-même et, d'autre part, d'un soutien à l'administrateur dans sa tâche.

**14-6** Ce n'est que dans des cas exceptionnels que le contrôle financier est réalisé au départ d'une check-list écrite.

**Bonne pratique**

Dans un canton de Bruxelles, le juge de paix a développé un outil de contrôle pour mettre systématiquement à jour les données d'un dossier et effectuer un suivi approprié de l'administration. L'outil de contrôle ainsi développé comporte, d'une part, un tableau de tous les dossiers pendants et, d'autre part, un bilan évolutif pour chaque administration, dans lequel sont stockées les données financières de la personne protégée. Ce document offre la possibilité d'un contrôle approfondi et indique, entre autres, les cas où il y a de grandes fluctuations du patrimoine ou des frais d'une administration.

Dans un autre canton de Bruxelles, le juge de paix a également élaboré une feuille de calcul Excel avec un grand nombre de données pour chaque administré. En plus des informations standard, y figurent, par exemple, le nombre de mois de retard quant à l'introduction du rapport, le capital, les revenus, les immeubles, les frais, les honoraires, le montant alloué à titre de compensation extraordinaire.

## Analyse

En plus de la supervision des actions de l'administrateur, la partie comptable du rapport doit également être soumise à un contrôle minimal. Cela permet, entre autres, de suivre l'évolution du patrimoine de la personne protégée et de détecter les fluctuations importantes. Cette évolution est suivie dans plusieurs justices de paix.

Le contrôle financier de la partie comptable des rapports annuels est généralement peu approfondi. Il se limite souvent à une vérification sommaire de la correspondance des soldes des comptes par rapport aux extraits et à la correspondance du solde d'ouverture du rapport annuel par rapport au solde final du rapport annuel précédent. Dans un certain nombre de cas, le contrôle se limite à vérifier que les informations contenues dans le rapport correspondent aux pièces justificatives.

Certaines justices de paix utilisent, pour leur contrôle financier, des outils formels ou des listes de contrôle, afin de simplifier et rationaliser le contrôle du volet financier. A quelques exceptions près,



ceux-ci ne sont pas suffisamment partagés avec les autres justices de paix. Ici aussi, une meilleure collaboration et un meilleur partage des connaissances constitueraient de réelles avancées.

Le contrôle de l'aspect financier n'est généralement qu'un contrôle marginal. Il n'est pas toujours possible pour le juge de paix de contrôler, dans les détails, tous les paramètres<sup>34</sup>.

La différence dans le degré de contrôle est, entre autres, due à la présence ou non de nombreux documents justificatifs ainsi qu'aux possibilités limitées de contrôle dont dispose le juge de paix. Il existe différentes pratiques et conventions avec les administrateurs en ce qui concerne les documents qu'ils doivent joindre au rapport. Certaines justices de paix n'exigent que peu ou pas de preuves tandis que d'autres exigent un aperçu complet et détaillé des mouvements sur les comptes, tant de la part des professionnels que (de certains) des administrateurs familiaux. Pour certaines dépenses, des pièces justificatives supplémentaires sont parfois spécifiquement demandées. Il peut s'agir là à la fois d'un moyen préventif et d'un moyen réactif visant à prévenir ou détecter une (éventuelle) fraude. Le législateur a récemment introduit l'obligation d'inclure dans le rapport annuel les états intermédiaires des dépenses sur le compte bancaire. Cela augmente, positivement, les possibilités de contrôle.

Le manque de temps est une autre raison invoquée par les juges de paix pour justifier le défaut de précision du contrôle. Il en résulte que tous les dossiers ne peuvent pas faire l'objet d'une vérification de même nature. Une politique pourrait alors consister pour les justices de paix à se limiter en général à un contrôle marginal et à organiser des contrôles approfondis aléatoires de quelques dossiers. Cela pourrait avoir un effet préventif. Les juges de paix ont indiqué que la seule probabilité qu'une personne puisse faire l'objet d'une enquête approfondie est de nature à dissuader et peut donc prévenir les abus. Lorsque les administrateurs savent qu'ils sont susceptibles de faire l'objet d'une vérification approfondie, ils sont moins enclins à prendre un risque.

S'agissant du contrôle financier, il est également important de tenir compte de la personne protégée : celle-ci peut-elle maintenir une qualité de vie équivalente à celle dont elle bénéficiait avant le régime de protection ? Il va sans dire que le juge de paix doit à ce sujet vérifier que l'administrateur s'acquitte correctement de sa tâche. Il peut notamment vérifier si l'administrateur n'est pas trop économe et s'il ne privilégie pas une croissance inutile du patrimoine au détriment des conditions de vie de la personne protégée, ou si, au contraire, il dilapide le patrimoine sans raison valable. Les dépenses correspondent-elles à une prise en charge adéquate de la personne protégée et à une saine gestion du patrimoine ? C'est pourquoi il est important d'examiner en détail les dépenses effectuées en faveur de la personne protégée par un administrateur et de bien connaître ladite personne et ses conditions de vie. Ici aussi, il faut souligner l'importance d'avoir un contact à la fois avec la personne protégée et avec l'administrateur.

---

<sup>34</sup> Depuis le 1er mars 2019, une obligation a également été introduite de communiquer avec le rapport, pour chaque compte bancaire, une copie de la liste des opérations effectuées par la banque pendant la période couverte par le rapport, indiquant le solde à l'appui des soldes indiqués dans le rapport et, le cas échéant, une attestation de l'institution financière sur le capital investi.

### 6.3.3. Contrôle de départ et de fin des dossiers d'administration

#### Constats

**15-1** 77% des justices de paix indiquent qu'elles vérifient le rapport patrimonial. Pour la vérification du rapport patrimonial, les juges de paix ont indiqué qu'ils n'étaient pas en mesure de vérifier l'exactitude du patrimoine déclaré et qu'ils n'avaient aucun pouvoir d'enquête à cet égard.

**15-2** L'un des juges de paix des 26 justices de paix visitées indique avoir lui-même pris des initiatives pour optimiser le patrimoine des personnes protégées.

#### Bonne pratique

Dans le canton d'Ostende II, une attestation de la banque nationale reprenant tous les comptes courants de la personne sous administration est demandée à tous les administrateurs. Il leur est demandé de l'inclure dans le rapport initial. Cette exigence est également officiellement incluse dans la décision par laquelle le juge de paix nomme l'administrateur.

**15-3** 90% des justices de paix indiquent qu'elles vérifient le rapport final à la clôture de l'administration.

#### Analyse

Le contrôle du rapport patrimonial<sup>35</sup> est la base du contrôle financier. Une présentation correcte du patrimoine d'une personne protégée en début d'administration est le point de départ et le fondement d'un suivi de qualité. La vérification ultérieure dépend de l'exhaustivité et de l'exactitude des informations contenues dans ce rapport.

Il s'agit cependant du talon d'Achille du contrôle des administrations dans la mesure où, jusque récemment, le juge de paix n'avait pas la moindre compétence d'enquête l'autorisant à prendre les mesures nécessaires pour obtenir un aperçu correct du patrimoine d'une personne. Dès lors qu'il est impossible de vérifier que les informations obtenues sont bien correctes, le risque est réel que l'ensemble des contrôles ultérieurs ne soient pas fiables.

Il n'est pas facile - surtout pour les administrateurs professionnels - d'avoir une vue complète du patrimoine d'une personne. C'est pourquoi les rapports patrimoniaux ne sont souvent pas rédigés dans le délai d'un mois suivant le dépôt de l'ordonnance de mise sous administration, défini par la loi.

Le juge de paix s'est vu récemment offrir la possibilité de prendre des mesures permettant d'obtenir des informations sur la situation familiale, morale et matérielle de la personne à protéger ainsi que sur ses conditions de vie<sup>36</sup>. De cette manière, le juge de paix peut se forger une idée plus précise du patrimoine. Le CSJ espère que les juges de paix en feront usage.

Comme l'information sur les comptes bancaires est centralisée à la Banque Nationale, il devrait être possible d'obtenir aisément une vue d'ensemble des comptes de la personne protégée, par exemple par un accès automatique via le dossier électronique. Puisque cette information est disponible, elle pourrait même être automatiquement complétée dans le dossier électronique<sup>37</sup>.

Il ne ressort pas du rôle du juge de paix de prendre des initiatives visant à optimiser le patrimoine des personnes protégées. De telles pratiques comportent en effet un risque accru de conflits d'intérêts.

<sup>35</sup> Dans ce premier rapport, l'administrateur doit énumérer tous les détails du patrimoine de la personne protégée au début de l'administration.

<sup>36</sup> Article 1246 du Code judiciaire, remplacé par la loi du 1er décembre 2018 contenant diverses dispositions sur la justice, entrée en vigueur le 1er mars 2019

<sup>37</sup> Voir par ex. les champs qui sont préalablement remplis dans la déclaration fiscale via *tax on web*.

### 6.3.4. Indemnité et frais

#### Constats

16-1

Pour les indemnités relatives aux devoirs exceptionnels accomplis, dix arrondissements ont adopté des directives. Elles ne sont pas suivies dans tous les cantons.

16-2

Lorsqu'une autorisation est donnée d'indemniser les devoirs exceptionnels, toutes les justices de paix ne vérifient pas si les indemnités sont proportionnelles aux services fournis et si les prestations sont décrites avec suffisamment de détails.

16-3

La demande d'indemnisation (défraiements et frais) doit parfois être ajustée. C'est le cas dans 81 % des justices de paix visitées. En cas de doute, des pièces justificatives sont demandées (voir également le constat 18-5).

16-4

En règle générale, les administrateurs familiaux ne demandent pas d'indemnités, sauf pour les frais de déplacement. Certains cantons encouragent les administrateurs familiaux à demander leur indemnité.

#### Analyse

Dans le cas d'une administration professionnelle, la personne protégée doit verser une indemnité et le défraiement des frais à l'administrateur professionnel. Cette rémunération peut avoir une incidence importante pour les personnes protégées disposant d'un petit revenu et d'un petit capital. L'équilibre financier<sup>38</sup> peut être mis en péril par le paiement des 3 % et les défraiements. Certains administrateurs ne demandent, pour cette raison, pas d'indemnités pour certaines administrations.

Des directives adoptées au niveau de l'arrondissement et présentes dans la plupart de ceux-ci déterminent de manière non équivoque les indemnités qu'un administrateur peut recevoir. Les directives de l'arrondissement préviennent l'arbitraire et sont claires tant pour l'administrateur que pour la personne protégée<sup>39</sup>. Les directives, en matière d'indemnisation diffèrent cependant. Il est recommandé de créer, également dans ce domaine, une plus grande uniformité. L'article 497/5 du Code Civil dispose que le Roi peut fixer certains frais de manière forfaitaire et déterminer le mode de calcul de l'indemnité liée à ces frais. L'adoption d'un tel cadre légal garantirait une plus grande uniformité et une transparence accrue.

Il est dans l'intérêt de la personne protégée de vérifier si les honoraires facturés sont corrects et si les coûts correspondent aux devoirs effectivement accomplis par l'administrateur dans le cadre de sa mission. Toutes les justices de paix ne vérifient pas cela de manière approfondie. Il a également été indiqué et établi à plusieurs reprises que les coûts et frais demandés doivent être régulièrement adaptés par le juge de paix. Les administrateurs ne sont toutefois pas toujours interpellés afin de rendre des comptes à ce sujet. L'adaptation s'effectue simplement sans que l'administrateur n'ait à rendre des comptes. Certains juges de paix considèrent que les frais sont trop bas tandis que d'autres les estiment trop élevés. Certains juges de paix plaident pour l'introduction d'un système d'administration pro deo afin de réduire les coûts pour les plus défavorisés. Il convient toutefois de garder à l'esprit que, dans ce cas également, une "administration sur mesure" est nécessaire et qu'il est nécessaire de veiller à ce que l'administrateur le plus approprié soit désigné à tout moment.

<sup>38</sup> L'article 497/5 du Code Civil dispose que le juge de paix peut, par une décision motivée, accorder à l'administrateur une rémunération dont le montant ne peut excéder trois pour cent du revenu de la personne protégée.

<sup>39</sup> Différents arrondissements ont placé ces directives sur leur site web.

#### 6.4. Le risque de fraude et de conflit d'intérêts de la part des administrateurs est-il traité de manière préventive et réactive ?

##### Norme

Bien qu'une relation de confiance doit exister entre le juge de paix et l'administrateur, le juge de paix doit veiller à ce que cette relation reste professionnelle et n'empêche pas le bon exercice de son devoir de contrôle.

Le manquement ou le retard de l'administrateur à certaines obligations peut être un indice sérieux de mauvaise gestion, voire de fraude.

Certaines évolutions du patrimoine de la personne protégée peuvent être une indication importante de problèmes.

##### Risques en cas de non-respect de la norme

S'agissant d'un dossier individuel où des abus, des conflits d'intérêts ou des fraudes sont commis, la personne protégée est évidemment lésée. La fraude et les conflits d'intérêts nuisent également à la confiance du citoyen dans le système des administrations et dans la Justice.

> Il n'y a pas d'approche préventive et réactive organisée face au risque de fraude et de conflit d'intérêts. Les justices de paix ne disposent ni des ressources, ni de l'information, ni des outils appropriés pour ce faire.

##### 6.4.1. Détection des fraudes

##### Constats

17-1

Certaines justices de paix indiquent elles-mêmes qu'il est facile de commettre des fraudes. Cela a été mentionné dans 34% des justices de paix visitées.

17-2

Les mécanismes actuels de contrôle ne garantissent pas la détection de la fraude. Même si la fraude n'est commise que dans 1% des administrations, le mécanisme de suivi et de contrôle devrait déceler ce 1%. Ce n'est pas le cas actuellement.

17-3

La fraude n'est pas toujours détectée ou découverte par la justice de paix. Il arrive aussi souvent que la fraude ou l'éventuelle fraude de tiers (institutions, personnes de confiance, etc.) soit signalée aux justices de paix.

##### Analyse

Certains juges de paix et greffiers considèrent que la fraude est facile et qu'ils ne la remarqueraient pas rapidement. Il apparaît que le départ du raisonnement est que par principe, cela ne vaut pas la peine de chercher les fraudes.

On remarque à ce sujet que si certaines justices de paix considèrent comme problématique une divergence mineure dans la comptabilité, d'autres ferment les yeux même pour une variation portant sur une grosse somme d'argent.

Les justices de paix ne remarquent souvent pas la fraude elles-mêmes mais en sont informées par des tiers.

L'attitude consistant à considérer que la fraude ne peut - par hypothèse - être détectée accroît en réalité le risque de fraude dès lors que les fraudeurs potentiels vont considérer qu'il est peu probable que leur fraude sera découverte (voir aussi ci-dessous).

Les justices de paix doivent, bien entendu, disposer des possibilités de détecter les fraudes. En plus du temps et des ressources, les pièces justificatives nécessaires sont également importantes. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019, il est obligatoire de joindre au rapport annuel, pour chaque compte bancaire, une copie d'une liste, émise par la banque, des transactions effectuées pendant la période couverte par le rapport, mentionnant le solde à l'appui des différents soldes repris dans le rapport, ainsi que, si nécessaire, une attestation de l'institution financière concernant le capital investi<sup>40</sup>.

#### 6.4.2. Sensibilisation à la fraude

##### Constats

**18-1** D'une manière générale, les entités auditées estiment que le contrôle des administrations se déroule bien .

**18-2** Les audités indiquent qu'ils ont une grande confiance dans le fonctionnement des administrateurs professionnels.

**18-3** Dans les justices de paix visitées prévaut le sentiment que le risque de fraude est principalement présent dans les dossiers des administrateurs familiaux (65%). Dans un nombre limité de cas le risque se situe davantage chez les administrateurs professionnels (35%).

**18-4** Les demandes de remboursement (indemnité + frais) doivent être régulièrement adaptées par la justice de paix. Les révisions sont souvent qualifiées par le juge de paix de fautes de frappe ou d'erreurs arithmétiques.

**18-5** Les frais de déplacement réclamés par les administrateurs ne sont pas toujours contrôlés. Un juge de paix mentionne également que lorsqu'il rencontre plusieurs personnes lors d'une même visite, il porte en compte des frais de déplacement à chaque personne rencontrée.

**18-6** 24% des justices de paix ne sont pas en mesure d'indiquer combien de cas de fraude ont été mis à jour dans leur canton au cours des dernières années. 47% indiquaient dans le questionnaire qu'aucun cas de fraude n'avait été constaté les dernières années. Les 29% restants indiquaient un chiffre exact de cas de fraude dont ils avaient eu connaissance.

##### Analyse

Les justices de paix sont, dans l'ensemble, satisfaites du déroulement des contrôles. L'attitude des chefs de corps, juges de paix, greffiers et collaborateurs en ce qui concerne le contrôle des administrations est principalement influencée par une perception positive de la collaboration avec les administrateurs professionnels.

<sup>40</sup> Article 499/14, §2, deuxième alinéa, 6° du Code Civil, tel que modifié par la loi du 21 décembre 2018.

Les deux principales raisons pour lesquelles la satisfaction à l'égard de l'administration professionnelle est plus élevée sont les suivantes :

- 1) les avocats avec lesquels ils travaillent sont bien connus des juges de paix, souvent grâce à leurs activités passées d'avocats, et
- 2) ils sont organisés et connaissent la législation, ce qui signifie que le juge de paix et le greffe ne doivent pas ou peu faire l'effort d'expliquer les modalités de l'administration.

Il y a toutefois un danger que les dossiers ne soient pas examinés avec un œil suffisamment critique. Le risque de non-constatation d'une fraude systématique s'accroît d'autant que la plus grande confiance est de mise pour les administrateurs professionnels.

La confiance dans les administrateurs est nécessaire. En général, on peut partir de l'idée que les administrateurs professionnels accomplissent avec l'engagement nécessaire leur tâche de protection de la personne. Une confiance aveugle comporte cependant un risque. Une saine attitude critique avec quelques clignotants bien conçus va rendre la détection de la fraude plus aisée et partant améliorer le contrôle de l'administration. En effet, mieux vaut prévenir que guérir. Cela signifie, par exemple, qu'un "document bien rempli" n'est pas nécessairement un document correctement rempli ou qu'une erreur dans les frais qui sont réclamés n'est pas toujours à qualifier de faute de frappe. Des erreurs peuvent évidemment toujours survenir mais si elles se produisent de façon répétée (ce qui doit être mis en évidence dans le cadre d'un suivi correctement réalisé), il ne faut pas exclure qu'il puisse s'agir d'une tentative d'abus ou de fraude.

Disposer d'un temps suffisant est également nécessaire pour vérifier minutieusement un dossier. Ceci suppose la présence d'un effectif suffisant au regard du nombre de dossiers mais aussi la rationalisation des procédures de contrôle. Il faut ici réfléchir à l'amélioration de l'efficacité des processus de travail : quelles étapes dans l'actuelle façon de procéder sont vraiment nécessaires, lesquelles pourraient gagner en rapidité ou lesquelles sont moins nécessaires, comment des outils numériques pourraient réaliser des calculs automatiques ?

Dans la plupart des cantons, des mesures sont effectivement prises pour lutter contre la fraude et les abus. Une liste de contrôle est ainsi parfois rédigée pour le calcul correct des frais de déplacement des administrateurs. Une limite sur le compte courant sera ainsi souvent précisée dans la décision afin d'empêcher que l'administrateur puisse procéder au retrait d'importantes sommes d'argent en une seule opération. Une technique de fraude signalée est le transfert systématique de petits montants sur son propre compte pour des frais ou des services fictifs. Peu de mesures sont adoptées pour détecter ce type de fraude.

Il faut s'assurer que les frais de déplacement sont correctement appliqués et qu'il n'y a pas de double facturation lorsqu'un administrateur visite plusieurs personnes protégées. Cela s'applique également aux frais de déplacement du juge de paix et du greffier lorsqu'ils se rendent sur place.

Il existe des moyens de réduire de manière proactive et réactive le risque de fraude. Il est important d'avoir une vision plus large de la détection de la fraude que la simple vérification des données comptables de base.

Egalement, il est nécessaire de prêter attention aux risques de fraude et à la prévention des fraudes.

Pour l'approche de la fraude et la prévention de celle-ci, on peut par exemple fonctionner selon le modèle ISMA <sup>41</sup>. Dans ce modèle, l'intention frauduleuse peut s'expliquer jusqu'à un certain niveau par la présence de normes internes et sociales divergentes, par les opportunités identifiées de méconnaître les règles et par les coûts et avantages du comportement (dissuasion).

La norme interne concerne la propension de l'individu à respecter (ou à l'inverse de méconnaître) le devoir moral tel qu'il le perçoit. La norme sociale représente le sentiment éprouvé de l'acceptable par les autres personnes de l'environnement concerné ou de ce qu'ils font en lien avec le respect des réglementations. Les opportunités sont liées à la mesure dans laquelle les individus identifient des occasions de méconnaître ou de se conformer à certaines règles. Enfin, la dissuasion a trait à la probabilité d'être découvert par une instance régulatrice (risque « d'être attrapé ») et à une évaluation de la gravité des conséquences (sanction). Il est possible de faire la distinction entre la probabilité objective d'être pris et la probabilité subjective de l'être. La probabilité objective d'être pris est la probabilité que les personnes soient découvertes lorsqu'elles enfreignent les règles. La probabilité subjective d'être pris est pour sa part liée à la perception de ces mêmes personnes : à quel niveau placent-elles elles-mêmes la probabilité d'être prises ? <sup>42</sup>

Dans le cadre particulier de l'administration, cela pourrait signifier qu'il est important, entre autres,

- de considérer l'intégrité et la déontologie comme des éléments importants de la formation des administrateurs ;
- qu'il existe des instances qui veillent au respect de la norme sociale, par exemple les chefs de corps, les bâtonniers,...
- que la relation entre le juge de paix et le greffe au sein d'une justice de paix soit suffisamment ouverte et égale et qu'ils se signalent mutuellement tout estompement de la norme ;
- que les administrateurs sachent que des contrôles effectifs et poussés sont mis en œuvre ;
- que les corrections apportées aux rapports soient communiquées aux administrateurs ;
- que les abus soient traités efficacement.

### 6.4.3. Juges suppléants et administrateurs

#### Constats

19-1

24 % des justices de paix indiquent ne pas désigner comme administrateurs des juges suppléants.

19-2

124 justices de paix indiquent qu'elles n'imposent aucune restriction :

- 11 justices de paix n'imposent absolument aucune restriction
- 4 justices de paix indiquent qu'elles ne désignent des suppléants comme administrateurs qu'à la demande de la personne à protéger
- 3 justices de paix indiquent qu'elles s'assurent que les suppléants n'ont aucun lien avec les dossiers qu'ils traitent
- Dans 2 justices de paix, il n'y a pas de suppléants
- 1 justice de paix indique le faire occasionnellement
- 1 juge de paix confie la moitié des administrations à des suppléants
- 1 justice de paix est dans une situation vouée à disparaître : un juge suppléant est encore désigné comme administrateur jusqu'à la clôture de ces dossiers.

<sup>41</sup> ISMA signifie: "Interne norm, Sociale norm, Mogelijkheden, Afschrikking" ou "Norme Interne, Norme sociale, capacités, Dissuasion" en français

<sup>42</sup> Recherche sur le phénomène de la fraude PGB en Hollande. Une recherche sur les risques de fraude dans la réglementation PGB au 1<sup>er</sup> janvier 2012, réalisée par le FIOD, le FP et l'inspection SZW ( <https://guusschrijvers.nl/wp-content/uploads/2013/02/fenomeenonderzoek-pgb-fraude-in-nederland.pdf> )

19-3

Les juges de paix indiquent qu'ils craignent que l'interdiction d'un cumul de la fonction de juge suppléant avec celle d'administrateur n'entraîne la plupart des administrateurs à mettre un terme à leur mandat de juge suppléant.

## Analyse

Le CSJ maintient sa position selon laquelle il n'est pas souhaitable de désigner des juges suppléants en qualité d'administrateurs dans leur propre canton.

Si un juge suppléant est également administrateur, le citoyen peut y percevoir de la partialité. Ce sentiment sera d'autant plus prégnant si un avocat agit dans un même dossier tant comme administrateur que comme juge suppléant. Cela s'applique également aux greffiers qui sont eux-mêmes administrateurs familiaux et qui sont éventuellement appelés à contrôler leurs propres dossiers. Il y a également un risque que le juge de paix adopte une attitude plus souple à l'égard du juge suppléant dans les dossiers dont il est l'administrateur.

Une remarque fréquemment entendue au sujet d'une éventuelle restriction faite aux juges suppléants d'être également administrateur est que les suppléants abandonneront cette fonction afin de pouvoir demeurer administrateurs<sup>43</sup>. Bien que la pratique soit relativement répandue au sein des justices de paix, le cumul - par une même personne - des fonctions de juge suppléant et d'administrateur professionnel est discutable et mérite à tout le moins d'être clarifiée.

Le CSJ s'est déjà penché sur cette question à deux reprises.

Dans un avis du 26 avril 2006, il était ainsi déjà précisé : "(.....) *Résidu d'une pratique plus largement répandue autrefois mais encore vivace, dans certains arrondissements ou certains cantons, des mandats de justice sont attribués aux juges suppléants (administration provisoire<sup>44</sup>, curatelles de faillites, curatelle à succession vacante, etc.). Cela constitue-t-il une forme de contrepartie aux services rendus ? Aucun magistrat ne l'admet de manière expresse. Il semble toutefois que l'évolution des sensibilités tend à modifier les usages. Il convient cependant de clarifier la situation afin d'éviter toute équivoque.*"<sup>45</sup>

Outre la question susmentionnée d'une éventuelle contrepartie des services rendus, le cumul des fonctions de juge suppléant et d'administrateur professionnel peut également soulever des questions en termes de perception. Comme l'a souligné le CSJ dans un avis du 19 octobre 2011 : " *Il faut également souligner le problème d'apparence de partialité d'un juge ou conseiller suppléant qui un jour plaide devant une chambre de divorce, par exemple, et le lendemain y siège.*"<sup>46</sup>

Dans son rapport du 4<sup>ième</sup> cycle d'évaluation, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) relayait son observation sur la prévention de la corruption chez les parlementaires, juges et procureurs.

Dans un premier temps, l'avant-projet de loi GRECO prévoyait une interdiction de cumul entre la fonction de juge de paix suppléant et celle d'administrateur dans le canton où l'on exerce la fonction de juge suppléant. En fin de compte, cette interdiction du cumul n'a pas été retenue par le législateur<sup>47</sup>. Ce que déplore le CSJ qui espère qu'il ne s'agit là que d'une situation transitoire.

<sup>43</sup> Une intervention en tant que juge suppléant n'est pas rémunérée tandis que l'administrateur l'est en cette qualité.

<sup>44</sup> Il s'agit du prédécesseur de l'administration actuelle

<sup>45</sup> [http://www.csj.be/sites/default/files/press\\_publications/a0042b.pdf](http://www.csj.be/sites/default/files/press_publications/a0042b.pdf)

<sup>46</sup> [http://www.csj.be/sites/default/files/press\\_publications/a0073b.pdf](http://www.csj.be/sites/default/files/press_publications/a0073b.pdf)

<sup>47</sup> Loi du 23 mars 2019 modifiant le Code judiciaire en vue d'améliorer le fonctionnement de l'ordre judiciaire et du CSJ



#### 6.4.4. Clignotants

##### Constat

**20-1** 89% des justices de paix utilisent des signaux d'alerte pour détecter d'éventuelles fraudes.

##### Analyse

La plupart des justices de paix ont des signaux d'alerte qu'ils utilisent pour détecter d'éventuelles fraudes. Le nombre et le type de signaux d'alerte utilisés varient d'une justice de paix à l'autre et certaines d'entre elles apparaissent plus créatives que d'autres. Durant l'audit, les différents signaux d'alerte utilisés ont été cartographiés. Le tableau 2 donne un aperçu de tous ces signaux d'alerte. Les signaux d'alerte recensés dans le présent document peuvent être utilement utilisés pour répondre à l'obligation récemment imposée par le législateur de vérifier l'existence d'éventuelles fraudes. En cas de déclenchement simultané de plusieurs signaux d'alerte, un signal d'alarme devrait alors retentir.

<b>Documents bancaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déficits considérables sur les comptes</li> <li>• Prélèvements inexpliqués</li> <li>• Absence de relevés bancaires/absence d'extraits de compte</li> <li>• Absence de communication des états financiers à la fin et/ou au début de la période</li> <li>• Paiements non identifiés</li> <li>• Transferts d'argent anormalement répétés d'un compte d'épargne à un compte courant</li> <li>• Suppression d'un compte bancaire du relevé annuel</li> <li>• Achats sans pièces justificatives</li> </ul>
<b>Rapports</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erreur lors du dépôt d'un rapport</li> <li>• Non-utilisation du modèle</li> <li>• Rapports incomplets</li> <li>• Rapports peu clairs</li> <li>• Rapports contenant des erreurs</li> <li>• Annexes manquantes (relevés bancaires)</li> <li>• Anomalies dans les rapports</li> <li>• Utilisation de rubriques vagues ("divers", "cash", "argent de poche",...)</li> </ul>
<b>Plaintes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plaintes de la personne protégée</li> <li>• Plaintes de la personne de confiance</li> <li>• Plaintes provenant de l'entourage de la personne protégée</li> <li>• Plaintes des services sociaux (CPAS, hôpital, maison de repos)</li> <li>• Éléments contextuels (formels ou informels) qui pourraient avoir un impact négatif sur la bonne gestion du patrimoine.</li> <li>• Expérience qu'ont les collaborateurs d'autres justices de paix du fonctionnement d'un administrateur</li> </ul>
<b>Patrimoine</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grosses dépenses</li> <li>• Dépenses non approuvées</li> <li>• Changement significatif dans les dépenses générales</li> <li>• Changement significatif par rapport à l'année dernière</li> <li>• Demande d'achat dont l'utilité est discutable</li> <li>• Achats inappropriés par rapport à l'état mental de la personne protégée</li> <li>• Diminution des recettes</li> <li>• Augmentation des frais et des coûts sans explication</li> </ul>
<b>Comportement de l'administrateur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence de réponse aux demandes de la justice de paix</li> <li>• Réputation de l'administrateur (p. ex. expérience antérieure, plainte du parquet)</li> <li>• Comportement de l'administrateur à l'audience (également vis-à-vis de la personne à protéger)</li> <li>• Tarification peu claire</li> <li>• Demandes excessives de remboursement</li> <li>• Méthode de travail peu soignée et imprécise</li> <li>• Connaissance insuffisante de la législation relative à l'administration</li> <li>• Intérêt soudain pour la situation d'une personne protégée (p. ex. lors de l'allocation d'un budget important)</li> </ul>
<b>Relation avec les tiers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non-paiement des factures d'hospitalisation/de maisons de repos, loyer, ...</li> <li>• Recouvrement de dépenses injustifiées par un administrateur professionnel</li> <li>• Incompétence et inexpérience manifeste d'une personne qui a déjà géré les biens d'autrui et qui souhaite être nommée administrateur.</li> <li>• Conflits familiaux</li> </ul>

Tableau 2: Aperçu des indicateurs possibles de fraude et de conflits d'intérêts

La norme du CSJ prescrit deux signaux d'alerte importants, à savoir le non-respect ou le respect tardif des obligations et les évolutions dans les actifs. Ces deux signaux d'alerte sont souvent utilisés de manière efficace. La plupart des justices de paix n'utilisent qu'un nombre assez limité de signaux d'alerte.

Idéalement, l'élaboration d'outils, de documents et de modèles de rapport doit tenir compte de ces signaux d'alerte. De plus, ils peuvent être intégrés à la *check-list* qui est systématiquement examinée par le greffier et par le juge de paix. La numérisation du dossier de l'administration peut même offrir l'opportunité d'automatiser ce contrôle, au moins partiellement. La liste des signaux d'alerte devrait également être mise à jour régulièrement et devrait être complétée en permanence avec les nouveaux constats. Plus l'utilisation de signaux d'alerte sera intégrée aux outils et aux méthodes de travail des justices de paix, plus elle découragera les fraudeurs potentiels.

#### 6.4.5. Réaction à la fraude ou aux abus potentiels

##### Constat

**21-1** Lorsqu'une fraude est détectée, le parquet est souvent informé mais il ne l'est pas toujours.

**21-2** Après qu'une fraude soit constatée, n'est pas envisagée ni analysée systématiquement la façon dont elle peut être évitée à l'avenir. Il n'y a pas d'analyse des risques. On ne tire pas assez de leçons du passé.

**21-3** La gestion des plaintes, des fraudes, des abus, de l'expérience que l'on a du fonctionnement des administrateurs, ... n'est pas toujours partagée avec d'autres cantons, avec le président, lors des réunions entre les justices de paix.

##### Analyse

La fraude est souvent, mais pas toujours, signalée au ministère public, bien que cela soit obligatoire en vertu de l'article 29 du Code d'instruction criminelle. Le CSJ est d'avis que tout soupçon de fraude doit être signalé, tant au parquet qu'au chef de corps et au bâtonnier dans le cas d'un administrateur professionnel qui est avocat.

Les « fautes de frappe » et les erreurs mineures doivent, pour leur part, faire l'objet d'un suivi et les justices de paix doivent en informer les administrateurs.

La fraude ou l'abus met toujours en œuvre une certaine technique. La technique utilisée est parfois assez évidente, elle est dans d'autres cas bien plus sophistiquée. Il y a des leçons à tirer des cas de fraude. Les signaux d'alerte peuvent et doivent être ajustés en fonction des cas de fraude antérieurs. Ils doivent identifier comment la fraude peut être commise. Il est étonnant qu'il n'y ait aucun réflexe au sein des justices de paix, parmi les greffiers et les chefs de corps, de partager ces techniques entre eux, au sein et en dehors du canton. La mise en place d'une organisation apprenante de manière transversale dans les cantons et arrondissements pourrait pourtant contribuer efficacement à la détection de la fraude.

Sans détection de fraude, il est impossible de mener un contrôle de qualité sur une administration. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019, la détection de la fraude est obligatoire<sup>48</sup>. Un juge qui doit contrôler un mandataire de justice doit vérifier que tout se déroule bien dans les règles et se doit donc aussi de réagir en cas de fraude ou d'abus.

<sup>48</sup> Article 497/8, 5°, du Code Civil, remplacé par la loi du 21 décembre 2018.

## 6.5. Thèmes transversaux

Dans la partie précédente, les constats et les analyses y afférentes étaient décrits en fonction de la norme.

La présente section s'attelle à certains thèmes généraux et transversaux : des thèmes généraux qui ont un impact sur les quatre aspects de la norme (points 6.1. au 6.4.)

### 6.5.1. La politique<sup>49</sup> au niveau de l'arrondissement et le rôle du chef de corps

#### Norme

La norme de qualité du CSJ met l'accent sur la pratique réelle des justices de paix en matière de contrôle des administrations. Il est évident que la politique menée au niveau de l'arrondissement peut aussi avoir un impact direct sur l'organisation du contrôle des administrations sur le terrain. C'est la raison pour laquelle nous avons examiné dans quelle mesure la politique et le suivi du fonctionnement des justices de paix en matière d'administration sont de nature à suivre, encourager et soutenir la pratique au sein des justices de paix.

Le niveau « arrondissement » est très pertinent car, d'une part, il permet de suivre les méthodes de travail au sein des justices de paix et implique ainsi une supervision supplémentaire du contrôleur des dossiers d'administration (à savoir, les justices de paix). D'autre part, il peut également apporter, dans le domaine des administrations, soutien et encouragement pour le fonctionnement des justices de paix, en établissant des documents communs, des check-lists, des manuels et en organisant des concertations permettant l'échange de bonnes pratiques et de casus spécifiques.

Lorsqu'il n'y a pas de politique et d'approche uniforme pour le contrôle des administrations, le risque augmente d'avoir des approches disparates et des différences au niveau de l'attention accordée à la qualité du service au sein des différents cantons (et même des arrondissements). Une politique commune permet aussi de développer une bonne culture au sein de l'organisation, condition importante pour un fonctionnement qualitatif systématique.

#### Constats

- 22-1** La plupart des chefs de corps ont conscience de l'importance d'avoir une politique concernant les administrations.
- 22-2** La mise en œuvre d'une politique varie d'un arrondissement à l'autre : allant d'un début de politique, avec des mesures et des initiatives concrètes, à une concertation limitée sur les administrations, sans initiatives ou accords concrets.
- 22-3** Certains chefs de corps estiment que le développement d'une politique en matière d'administration relève de la compétence exclusive des juges de paix et qu'ils doivent s'en occuper en toute indépendance.
- 22-4** Il existe un lien entre l'expérience du chef de corps, son intérêt pour la question des administrations et le développement de la politique de l'arrondissement concernant cette matière.
- 22-5** La taille de l'arrondissement n'est pas, par définition, un facteur déterminant pour la qualité du contrôle exercé sur les dossiers d'administration.

<sup>49</sup> Par politique, il convient d'entendre : la définition d'objectifs, qui sont concrètement mis en œuvre par des actions mûrement réfléchies, qui atteignent le terrain, sont suivis et corrigés, le cas échéant.

**22-6** Il y a peu ou pas de mesures de gestion pour suivre les activités des juges de paix au sein de l'arrondissement et corriger, le cas échéant, leur méthode de travail (et pas le contenu de leurs décisions).

**22-7** L'impact, sur la pratique, de la politique du chef de corps varie d'un arrondissement à l'autre.

**22-8** Il n'y a pas de culture de collaboration entre les arrondissements. Les expériences ne sont pas systématiquement partagées ou débattues de façon critique.

**22-9** La politique, à travers les arrondissements, n'est pas uniforme.

- La politique est fort développée dans un arrondissement
- Dans trois autres arrondissements, des documents sont rédigés et dans certains cas des actions ciblées sont entreprises.
- Dans quatre arrondissements, la politique en est à ses débuts, et des initiatives adéquates sont prises.
- Dans les arrondissements restants, peu de chose existe sur le plan stratégique, à l'exception de directives à l'échelle de l'arrondissement qui déterminent la rémunération que les administrateurs sont en droit de demander pour certaines tâches.
- Un arrondissement est dépourvu de toute politique en matière d'administration.

**Bonne pratique**

Dans l'arrondissement de Flandre occidentale par exemple, des formations sont organisées au profit des administrateurs familiaux et professionnels ; un site web a été développé et contient énormément d'informations présentées clairement et un outil de suivi est utilisé pour les dossiers d'administration.

## Analyse

De façon générale, au niveau de l'« arrondissement », peu d'initiatives stratégiques sont prises en vue de soutenir, de diriger, d'améliorer le contrôle des administrations ou d'encourager la communication à propos de cette question entre les justices de paix. Là où une politique existe, des initiatives sont, par exemple, prises pour diffuser les bonnes pratiques, des schémas, des documents et des *check-lists* sont communiqués, des séances d'informations dédiées aux administrations sont organisées, des directives en matière de tarification sont établies ou des accords sont conclus concernant l'uniformisation de la composition des dossiers administratifs.

Toutefois, la politique développée au niveau de l'arrondissement n'atteint pas automatiquement le terrain et il n'y a pas toujours de suivi. Souvent, les initiatives qui sont prises n'aboutissent pas à 100%, ne sont pas suivies ou ne deviennent pas systématiques. Un arrondissement a, par exemple, demandé à des cantons de dresser une liste avec leurs administrateurs actuels. Cela a permis de dresser une liste des administrateurs au sein de l'arrondissement, qui a été diffusée une seule fois. Il n'a pas été demandé aux cantons de tenir cette liste, systématiquement, à jour ou d'indiquer si des administrateurs ne sont plus désignés pour l'une ou l'autre raison. Au cours de la phase de terrain, il s'est avéré également que cette liste à l'échelle de l'arrondissement n'était pas toujours utilisée par les juges de paix. Les justices de paix individuelles ne sont pas non plus toujours au courant de l'existence des autres directives et documents à l'échelle de l'arrondissement ou ne considèrent pas toujours que celles-ci doivent obligatoirement être utilisées ou suivies. Pour pouvoir être efficaces, la politique et les initiatives y afférentes doivent non seulement être communiquées sur le terrain mais il faut aussi accorder une attention et se soucier de la mise en œuvre et du suivi de celles-ci.

Même s'il y a une certaine conscience de l'importance de développer une politique en la matière, les administrations ne semblent pas constituer une priorité pour chaque arrondissement, alors qu'elle représente une partie très importante du travail du juge de paix. En effet, selon les juges de paix, les administrations représentent une part de plus en plus importante de leur travail. Les motifs invoqués pour justifier l'absence d'une politique sont, entre autres, l'exécution, sans soutien, des tâches normales de gestion incombant au président, qui demandent énormément de temps et d'énergie, la charge de travail supplémentaire à la suite de l'organisation de la récente réforme des cantons judiciaires, etc. Certains arrondissements semblent avoir besoin de plus de temps pour prendre des initiatives en la matière.

Il y a aussi peu de mesures d'accompagnement qui encouragent les arrondissements à prendre des initiatives. En effet, le contexte dans lequel la politique doit être développée n'est pas évident :

- La fonction de chef de corps est une fonction encore récente, avec peu de soutien et de moyens. La procédure au sein des cantons et la collaboration au-delà des cantons gagneraient à ce que le niveau de l'arrondissement soit davantage développé. Pour ce faire, il convient toutefois de prévoir l'encadrement et l'appui nécessaires.
- Les présidents ne sont pas encore toujours reconnus comme tels par les juges de paix. De façon générale, il n'y a pas encore de culture permettant d'accepter qu'une entité différente vienne examiner les méthodes de travail au sein de la justice de paix. Il existe une peur injustifiée que l'appui et le suivi des méthodes de travail aient un impact sur la liberté de décision de chaque juge et que cela porte atteinte à l'indépendance de la Justice.

L'indépendance des juges dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles est ancrée tant dans la Constitution qu'à un niveau<sup>50</sup> international<sup>51</sup> et constitue, en premier lieu, une protection contre l'arbitraire. Le CSJ estime que l'indépendance d'un juge est en lien avec l'autonomie de la prise de décisions, et plus précisément avec la question de savoir si un juge peut baser sa décision sur sa propre et libre appréciation des éléments, de fait et de droit, sans obligation aucune vis-à-vis des parties ou de l'appareil d'État et sans que sa décision puisse être soumise au contrôle d'une autre instance qui ne jouirait pas d'une indépendance identique. Il n'en demeure pas moins que la compétence et la responsabilité finales pour la définition de la politique des justices de paix, sa mise en œuvre et son évaluation reviennent, d'après le CSJ, au président (avec le soutien de son comité de direction). Le CSJ considère que l'indépendance (qui est en lien avec l'autonomie individuelle de prise de décision du juge) qui caractérise la fonction judiciaire n'y change rien. Le choix final de l'administrateur le plus approprié, la prise de décisions dans un dossier d'administration et l'exercice du contrôle sur un dossier d'administration demeurent, en effet, intégralement dans les mains du magistrat en charge du dossier.

Les juges de paix doivent avoir le déclic et s'adapter à la réalité voulue par le législateur, à savoir, la désignation d'un chef de corps au niveau de l'arrondissement et le fonctionnement au sein d'une structure plus large que le simple canton. C'est un problème de culture auquel il convient de remédier.

- Pour soutenir le développement d'une politique au niveau de l'arrondissement, il est également nécessaire de disposer de davantage et de meilleures informations pour la gestion. Les arrondissements doivent disposer des tendances concernant un certain nombre de paramètres comme, par exemple, le nombre d'administrations par canton, le nombre d'administrations de biens, de personnes, de biens et de personnes, le rapport entre le nombre de dossiers

<sup>50</sup> Par l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>51</sup> Article 151 de la Constitution Coordinée

d'administration et le nombre de dossiers au rôle général, etc. Les arrondissements doivent pouvoir suivre ces données afin d'apporter un soutien ciblé et soutenir le suivi.

Le développement d'une politique au niveau de l'arrondissement peut avoir un impact positif sur le fonctionnement et la collaboration au sein des cantons.

- Il y a, au sein des cantons, énormément de bonnes pratiques et d'expertise qui, par le biais d'une communication et d'une collaboration, peuvent être validées et diffusées à l'extérieur de chaque canton. Ce serait une occasion manquée que de ne pas encourager le partage de bonnes pratiques. En regardant comment travaillent les autres et en partageant ce qui peut être amélioré ou la manière de l'améliorer, le fonctionnement général peut en être renforcé. Une bonne collaboration permettrait également de réduire leur charge de travail.
- Lorsque les processus de travail sont uniformes et harmonisés, la charge de travail peut aussi être estimée de façon simple. Il est alors plus facile d'estimer si des dossiers peuvent être redistribués sur la base de l'article 67, §2, du Code judiciaire<sup>52</sup> pour que la charge de travail soit ainsi plus équitablement répartie entre les différents cantons.
- De plus, l'uniformisation des méthodes de travail au sein des greffes pourrait faciliter l'interchangeabilité des collaborateurs et la collaboration entre les cantons.
- Enfin, des processus uniformes dans tous les cantons pourraient permettre aux administrateurs d'échanger les bonnes pratiques avec tous les cantons.

La situation pour les arrondissements administratifs de Bruxelles-Capitale et de Halle-Vilvoorde est spécifique et mérite une attention supplémentaire. Dans ces arrondissements, il n'y a pas de président des juges de paix et des juges au tribunal de police. Le choix fait lors de la réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, dans le cadre de la problématique dite « BHV », est celui d'un exercice collégial des tâches de président des juges de paix et de police par les présidents des tribunaux de première instance francophone et néerlandophone. Concernant la situation de Bruxelles, dans le cadre de la problématique BHV, un compromis acceptable pour tous les partis politique a été cherché, à savoir cette présidence collégiale. Le monde politique et ses décideurs doivent être conscients du fait que la solution actuelle, avec une présidence collégiale, comporte, du point de vue de la gestion, des erreurs de construction qui en compliquent la faisabilité. Cette présidence collégiale ne fonctionne pas en l'occurrence et elle n'œuvre pas à l'intérêt du justiciable, qui a droit à une administration fiable et qualitative de la justice. En voici deux explications possibles :

- 1) Le fait que la présidence doit être assumée par les deux présidents en plus de leur tâche primaire, qui n'est déjà pas facile, de président du tribunal de première instance. Le risque d'accorder une attention moindre à cette dimension de leur mission est bien réel.
- 2) Le fait qu'il y a, en raison de la présence de deux présidents, un risque accru de conflits et de non-exécution des tâches de gestion parce que chacun se repose sur l'action de l'autre. Ce risque est inhérent au modèle de gestion choisi, à savoir, une présidence bicéphale. Il est ici nécessaire de conclure des accords clairs.

Ce n'est toutefois pas une raison pour ne pas avoir de politique réelle pour les juges de paix et de police, comme c'est actuellement le cas à Bruxelles.

Les administrations deviennent de plus en plus le cœur de métier des justices de paix. Elles méritent donc une place préminente dans la politique menée au niveau de l'arrondissement. Le réaménagement des cantons est presque terminé et c'est le moment idéal pour développer, mettre en œuvre et suivre une politique en matière d'administration. Il faudrait s'y atteler en priorité.

---

<sup>52</sup> L'art. 67, §2 du Code Judiciaire permet de redistribuer des dossiers pour arriver ainsi à une répartition plus équitable de la charge de travail.

### 6.5.2. Pratique au niveau du canton

#### Norme

La norme de qualité du CSJ met l'accent sur la pratique concrète des justices de paix en ce qui concerne le contrôle sur les administrations. Outre les éléments concrets, il y a aussi des constats généraux à formuler. Ils embrassent une vue d'ensemble de la pratique générale en matière de contrôle sur les administrations : la présence d'une culture de la collaboration, le souci de la qualité, la réflexion axée sur l'amélioration.

En effet, une bonne culture de l'organisation constitue une condition importante pour un fonctionnement qualitatif systématique.

#### Constats

23-1

Le niveau, la profondeur et l'intensité des contrôles exercés sur les administrations varient d'un canton à l'autre.

23-2

La culture au sein d'une justice de paix influence la qualité du contrôle. Si le juge de paix et le greffier s'attachent, tous les deux, à exécuter un contrôle qualitatif, ce dernier sera plus en conformité avec la norme de qualité du CSJ.

23-3

Les justices de paix n'ont pas une culture de collaboration ou - le cas échéant - d'uniformisation des procédures. Même dans les cantons urbains, il n'y a pas toujours une concertation systématique. Une fusion de plusieurs greffes n'aboutit pas toujours à l'uniformisation des processus de travail ou à l'augmentation de la collaboration.

23-4

Il n'y a pas partout, au sein des justices de paix, de culture axée sur la réflexion dans le but d'optimiser l'efficacité et l'effectivité du contrôle.

23-5

Les processus et les procédures concernant le contrôle des administrations ne sont pratiquement jamais codifiés.

#### Analyse

Le niveau, la profondeur et l'intensité des contrôles des administrations varient d'un canton à l'autre. Tant sur le plan de la sélection et de la désignation qu'au niveau du suivi administratif, du contrôle financier et de la conscience des risques de fraude, chaque justice de paix travaille à sa façon et c'est au sein du canton que l'on décide comment se répartissent les responsabilités et de quelle manière il convient d'exécuter tous les aspects du contrôle. La diversité semble être la norme. C'est pourquoi les constats ne s'appliquent pas tous, de la même manière, à chaque canton. L'audit peut cependant être un catalyseur pour inciter les cantons à réfléchir à leur propre fonctionnement.

Un facteur important pour la qualité du contrôle exercé sur les administrations est la collaboration entre le juge de paix et le greffe. C'est lorsqu'ils conjuguent leurs efforts - en vue d'une protection optimale de la personne sous administration - autour du contrôle que celui-ci est le plus optimal. Étant donné qu'il n'y a pas de relation hiérarchique entre le juge de paix et le greffe, chacun doit s'acquitter de sa mission dans un esprit de collaboration et axé sur la qualité. Dès que l'une des deux parties ne veut ou ne peut pas remplir sa part de la mission - quelles que soient les circonstances -, un risque accru que le contrôle présente des manquements est constaté. La politique menée au niveau de l'arrondissement a également un impact sur la pratique.



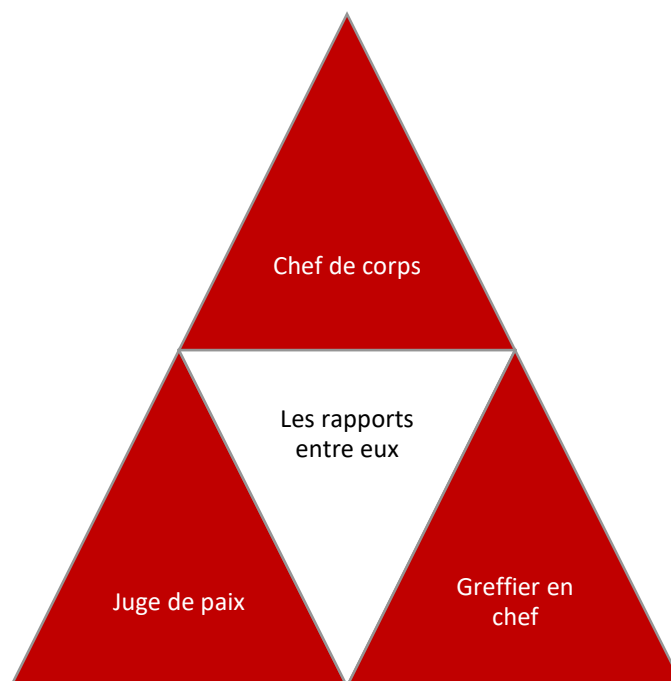


Figure 5 Relations entre le chef de corps, le greffe et le juge de paix

La conscience du fait qu'un contrôle d'une administration n'est pas une simple formalité administrative mais une garantie supplémentaire d'une administration qualitative dans l'intérêt de la personne protégée, est l'un des facteurs qui déterminent la qualité d'exécution du contrôle de l'administration. Un contrôle où cette conscience domine ne se concentre alors pas seulement sur *l'input* purement formel, avec des documents papier et des chiffres, mais accorde également une attention à la qualité de vie de la personne protégée.

Il y a par ailleurs peu de curiosité vis-à-vis des événements extérieurs et les justices de paix n'ont que peu, ou pas, le réflexe de rechercher des *bonnes pratiques* concernant le contrôle des administrations hors du canton. Chaque canton travaille à sa façon. Il y a peu voire pas du tout de concertation axée spécifiquement sur l'amélioration des procédures. Dans certains cas, on profite d'une fusion pour se concerter afin de garantir le meilleur suivi et le contrôle optimal des dossiers d'administration, mais ce n'est pas toujours le cas. La mise en œuvre du logiciel MaCH (Kit-N) a aussi abouti, dans certains cas, à une réflexion et à des améliorations.

Étant donné qu'il n'y a pas de culture de collaboration, de concertation ou d'uniformisation, les pratiques sont très variées et les *bonnes pratiques* définies dans un canton n'engendrent pratiquement jamais d'amélioration généralisées dans les autres cantons. Ces *bonnes pratiques* sont pourtant une source d'inspiration essentielle pour optimiser le contrôle.

### 6.5.3. Administration sur mesure, axée sur la personne

#### Norme

La norme de qualité du CSJ se concentre principalement sur les différentes étapes qui doivent être respectées dans le suivi d'un dossier d'administration. Il est toutefois important d'envisager ces étapes plus généralement dans le contexte d'une protection, sur mesure, à apporter à une personne.

Aborder les dossiers d'administration au départ d'une perspective purement formelle et administrative – par exemple par manque de temps, de ressources humaines ou par routine – implique le risque que la personne protégée et sa qualité de vie ne soient pas, ou pas assez, prises en compte à l'occasion de l'exercice de la fonction de contrôle.

#### Constats

24-1

96% des juges de paix affirment n'avoir de contacts avec la personne à protéger qu'au début d'une administration, lors d'audiences ou lorsque la personne en fait la demande. Certains juges de paix prennent aussi des initiatives en dehors de ces moments pour avoir un contact régulier avec les personnes protégées afin de s'assurer personnellement de l'évolution de leur situation (de vie) (par ex., Lorsque le juge de paix se trouve dans une institution pour un dossier d'administration, en profite pour rendre visite à d'autres personnes administrées hébergées au sein de cette même institution). D'autres juges de paix se reposent sur le contenu des rapports pour se tenir au courant de la situation de vie de la personne protégée.

24-2

Certains juges de paix estiment qu'il n'est pas utile d'aller voir l'administré s'il souffre de démence.

24-3

Il n'y a pas d'approche, ni de suivi structurel des plaintes.

24-4

L'attitude adoptée vis-à-vis de la personne de confiance est variée. Dans certains cas, la désignation de personnes de confiance est soutenue et, parfois même, encouragée. Ce fut le cas lors des visites dans 46 % des justices de paix. Cependant, certains juges de paix font preuve de méfiance à l'égard de la figure de la personne de confiance ou trouvent cette fonction inutile (54%).

24-5

Un juge de paix admet que si le certificat médical n'est pas joint à la requête de désignation, il n'en demandera pas et autorisera tout de même la mise sous administration. Il estime que le certificat médical est inutile et que la rencontre avec le juge de paix est suffisante.

#### Bonne pratique :

Dans le canton de Grâce-Hollogne, le juge de paix ne place une personne sous administration que lorsque toutes les autres possibilités de soutien ont été épuisées. L'administration est la dernière étape.

#### Analyse

Il y a, hormis les exceptions prévues par la loi<sup>53</sup>, une obligation légale de joindre à la requête en désignation d'une administration un certificat médical circonstancié, datant de moins de 15 jours. Le

<sup>53</sup> L'article 1241 du Code judiciaire, tel qu'applicable au moment de l'audit, dispose ce qui suit : " à moins que la demande ne soit fondée sur l'article 488/2 du Code civil et sauf en cas d'urgence, sous peine d'irrecevabilité, la requête est accompagnée d'un certificat médical complet qui ne date pas de plus de quinze jours et qui décrit l'état de santé de la personne à protéger". Par souci d'exhaustivité, il convient de rappeler que, depuis le 1er mars 2019 (c'est-à-dire après la fin de la phase de terrain de l'audit), le nouvel article 1241 du Code judiciaire (tel que modifié par la loi du 21 décembre 2018, entrée en vigueur le 1er

CSJ estime qu'ordonner une administration ne peut se faire sans la confirmation d'une situation médicale attestée par le biais d'un certificat.

Le risque existe que le contrôle exercé sur les administrations ne mette trop l'accent sur la réalisation des tâches purement administratives qui doivent être accomplies dans le cadre du suivi administratif et que l'attention à accorder à l'humain passe au second plan. Ce risque augmente davantage encore lorsqu'il convient de traiter un grand nombre de dossiers. Dans ce cas, on vérifie que les documents arrivent à temps, que les chiffres sont exacts sans accorder beaucoup d'attention à une administration axée sur la personne ou garantissant le niveau de la qualité de vie de la personne protégée. Lorsque l'on exerce la fonction de contrôle, il est important de chercher le bon équilibre entre un bon suivi formel des dossiers et l'attention nécessaire à accorder à la personne protégée. Or, jusqu'à présent, la législation et les procédures se concentrent principalement sur la formalisation du contrôle, afin de garder une emprise sur l'administration. Il faut être conscient que la digitalisation du dossier d'administration risque d'augmenter la distance par rapport à la personne protégée. Il convient, dès lors, de veiller, dans le cadre du processus de digitalisation, à garder toujours à l'esprit la finalité principale de l'administration et de faire en sorte que le contrôle ne devienne pas un objectif en tant que tel. Il faudra donc veiller à avoir un équilibre entre l'efficacité, l'effectivité et la qualité des contrôles dans le cadre des dossiers d'administration.

C'est, en premier lieu, l'administrateur qui doit avoir un contact personnel suffisant avec la personne à protéger. Le législateur l'a récemment précisé. C'est toutefois au juge de paix qu'il revient de veiller à ce que l'administrateur exerce sa tâche convenablement et accorde suffisamment d'attention à la personne à protéger. En tant que contrôleur, le juge de paix est donc tenu de s'assurer que tous les acteurs concernés remplissent leur rôle dans l'intérêt de la personne protégée. Un bon suivi de la situation de la personne protégée augmente la qualité du contrôle. Un contact personnel avec la personne protégée peut, à cet égard, être un facteur déterminant. Il convient toutefois de veiller à se limiter à l'exercice de la tâche de contrôle judiciaire et à ne pas devenir un assistant social.

Il arrive aujourd'hui encore trop souvent que l'on ne rencontre la personne sous administration que sur demande ou en cas de problèmes ou de plaintes. Lorsque la rencontre intervient à la demande de la personne protégée ou à la suite d'une plainte, elle se déroule en chambre du conseil au domicile de la personne concernée ou au sein de l'institution qui l'accueille. Les personnes sous administration sont souvent des personnes fragiles et vulnérables et pas nécessairement des citoyens affirmés et assertifs, qui vont spontanément demander un entretien avec le juge de paix. Il est donc important d'avoir un suivi actif et proactif de la personne à protéger en veillant, par exemple, lorsque l'on visite une personne en institution, à rendre également visite aux autres personnes qui y résident, en prenant contact avec les services sociaux, avec les assistants sociaux, avec les membres de la famille... Une telle approche demande du temps : il est donc important d'avoir un nombre maîtrisé de personnes sous administration par justice de paix<sup>54</sup> et de veiller à ce que les tâches de contrôle soient organisées le plus efficacement possible. Il est certainement utile au juge de paix d'avoir une concertation structurelle avec le personnel encadrant car celui-ci constitue indéniablement une source d'information importante permettant de se forger une image correcte de la situation personnelle de la personne protégée.

88% des justices de paix déclarent avoir déjà reçu des plaintes dans le cadre des administrations. Les juges de paix et les greffes indiquent qu'une réponse personnelle est généralement réservée aux plaintes et que les personnes qui se plaignent beaucoup sont également entendues en temps voulu. À

---

mars 2012) prévoit qu'en cas d'urgence ou d'impossibilité absolue de joindre le certificat médical pour les motifs exposés par le requérant, et à condition que la requête comporte suffisamment de motifs pour justifier une mesure conservatoire, le juge désigne un médecin ou psychiatre agréé pour émettre une opinion sur l'état de santé du protégé ou de la personne à protéger.  
<sup>54</sup> À cet égard, nous nous référons à la possibilité de l'article art. 67, §2 du Code Jud., qui permet de redistribuer des dossiers pour aboutir ainsi à une répartition plus égale de la charge de travail.

cet égard, beaucoup de juges de paix précisent avoir des contacts personnels avec les plaignants, par courrier ou dans le cadre d'un entretien en chambre du conseil. Bien que 61% des justices de paix déclarent avoir une procédure fixe en cas de plaintes<sup>55</sup>, celle-ci n'est toutefois formalisée que dans 7% des cas. En réalité, le traitement des plaintes se fait plus souvent de façon *ad hoc*. On ne conserve pas non plus un récapitulatif des différentes plaintes, ce qui complique l'analyse des plaintes (par ex., selon le type de plainte, de phénomène ou d'administrateur). Il n'y a dès lors pas d'approche et de suivi structurels des plaintes en matière d'administration (par ex., comment gérer certains types de plaintes, y a-t-il des tendances qui se dégagent des plaintes reçues et comment y réagit-on, etc.), pas plus au niveau des arrondissements qu'au niveau des justices de paix individuelles.

La personne de confiance<sup>56</sup> est le maillon faisant le lien entre la personne protégée et l'administrateur. L'attitude des juges de paix à l'égard de la personne de confiance est assez variée. Certains juges de paix sont favorables aux personnes de confiance tandis que d'autres ne le sont pas. Il n'y a pas de statistiques fiables concernant le nombre de personnes de confiance désignées dans des dossiers d'administration mais il apparaît que certains juges de paix refusent systématiquement de désigner une personne de confiance, tandis que d'autres l'autorisent lorsque la demande en est formulée. D'autres encore encouragent activement leur désignation. Les juges de paix favorables à la personne de confiance les considèrent comme une aide supplémentaire et une source complémentaire d'informations dans l'exercice de leurs tâches de contrôle. Certains juges de paix ont toutefois indiqué considérer la personne de confiance davantage comme une charge pour le bon déroulement de l'administration. Certains considèrent que la personne de confiance est inutile et d'autres doutent de la sincérité des intentions qui l'animent. Ils estiment qu'elle n'agit pas toujours dans l'intérêt de la personne protégée. Ils considèrent que la personne de confiance veut assumer cette tâche dans ses propres intérêts, par exemple pour veiller à la préservation du patrimoine. Le CSJ estime toutefois que les personnes de confiance peuvent apporter au juge de paix un soutien important dans l'exercice de ses tâches de contrôle et qu'elles peuvent jouer un rôle dans une implication accrue du tissu social de la personne protégée. La personne de confiance peut également jouer un rôle dans la promotion de la communication entre la personne protégée, d'une part, et le juge de paix, l'administrateur et l'environnement social, d'autre part. Comme elle a le droit d'exercer un contrôle sur l'administrateur, la personne de confiance peut informer le juge de paix si elle estime que l'administrateur n'accomplit pas son travail comme il le devrait ou lorsqu'il y a d'autres problèmes. Il s'agit donc d'un contrôle supplémentaire de l'administration. Elle constitue également un maillon important dans la prévention des fraudes et abus éventuels.

---

<sup>55</sup> Dans la grande majorité des cas, la procédure décrite dans les réponses s'articule comme suit : on demande un texte ou des explications par courrier ou par courriel. Le cas échéant, on envoie un rappel. En cas de réponse insatisfaisante, la personne est convoquée en audience de la chambre du conseil. Le cas échéant, on procède au remplacement.

<sup>56</sup> La personne de confiance peut jouer un rôle dans l'augmentation de l'implication du tissu social. La personne de confiance veille à ce que la vie de la personne protégée soit telle que cette dernière le souhaiterait. Elle peut informer l'administrateur des souhaits de la personne protégée. Une personne de confiance peut jouer un grand rôle si un administrateur professionnel qui ne connaît pas (bien) la personne protégée est désignée, mais elle peut aussi être utile avec un administrateur familial. La personne de confiance est bien placée pour savoir ce que souhaite la personne protégée et pour le faire comprendre au juge de paix et à l'administrateur. Si la personne protégée ne peut pas parler pour elle-même, la personne de confiance se fait le porte-parole de celle-ci. Elle apporte un soutien physique, psychique et social à la personne protégée. La personne de confiance peut également promouvoir la communication entre la personne protégée, d'une part, et le juge de paix, l'administrateur et le tissu social, d'autre part. Elle a le droit d'exercer un contrôle sur l'administrateur et peut informer le juge de paix si elle a l'impression que l'administrateur n'accomplit pas son travail comme il se doit ou s'il y a d'autres problèmes. La personne de confiance peut recueillir des informations concernant l'administration et peut consulter les rapports de l'administrateur.

## 6.5.4. Moyens et appui

### Norme

Les justices de paix doivent pouvoir recourir à un appui et à des moyens suffisants pour pouvoir contrôler les dossiers d'administration de façon qualitative. Un manque de moyens génère un risque pour la qualité du contrôle et du service rendu aux justiciables.

### Disponibilité des chiffres

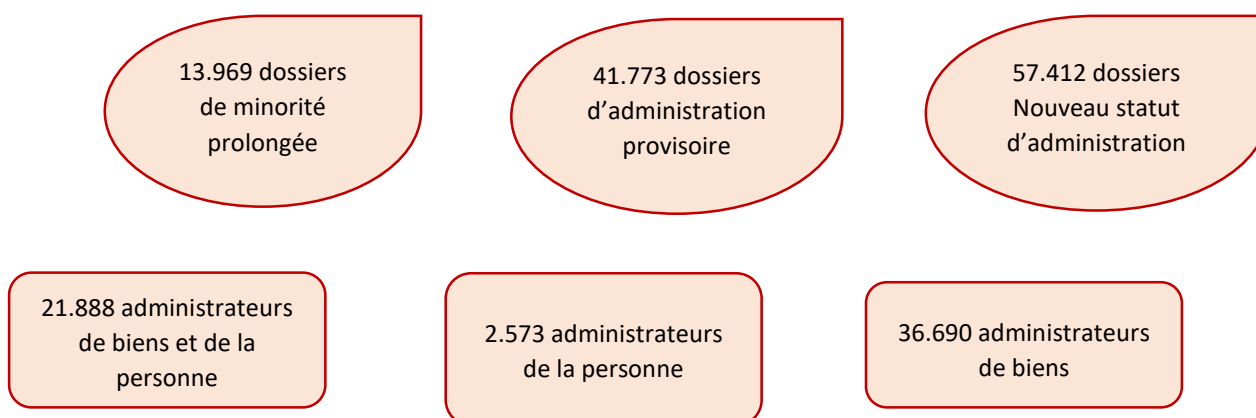
#### Constat

**25-1** Il n'y a pas partout de statistiques fiables concernant les administrations (par ex., nombre d'administrateurs par canton, proportion administrateurs familiaux / administrateurs professionnels par canton, évolution du nombre d'administrations par canton). 38% des justices de paix ont été en mesure de fournir des chiffres relatifs à ces données, 43% n'ont pu fournir aucun chiffre et 19% n'ont pu fournir que certains chiffres.

**25-2** Les chiffres générés par le biais de MaCH (Kit-N) et les chiffres consignés par les cantons eux-mêmes présentent parfois de grosses disparités.

#### Analyse

En octobre 2018, il y avait, d'après le Registre national<sup>57</sup> :



Les chiffres constituent un indicateur important, sur base duquel les arrondissements et les cantons peuvent fonder et adapter leur politique. Il est difficile, sans pouvoir se baser sur des chiffres, de mener une politique ciblée.

<sup>57</sup> Ces chiffres ont été présentés par le cabinet du ministre de la Justice à l'occasion de l'après-midi d'étude « *Bewindvoering: nood aan samenspel tussen hulpverlening en justitie* », organisée par le *Steunpunt Mens en Samenleving*. Ces chiffres sont basés sur les numéros de registre national.

*Par exemple : dans le cadre de l'audit, certains juges de paix ont établi, avec leur greffe, une liste reprenant toutes les administrations avec indication de leur nature (professionnelle/familiale). Lors de l'audit, il a été dit plus d'une fois que les juges de paix étaient, eux-mêmes, effarés par la part importante prise par les administrateurs professionnels au sein de leur canton. La confrontation avec ce chiffre et son évolution éventuelle peut inciter à la réflexion et à une vigilance accrue pour une pratique respectant l'esprit de la loi qui privilégie la désignation d'administrateurs familiaux.*

Actuellement, les arrondissements et les cantons peuvent demander des statistiques au Collège des cours et tribunaux. Dans un certain nombre d'arrondissements, le chef de corps demande de conserver un aperçu des administrations en cours sur un disque commun, dans un tableau Excel, pour avoir ainsi un aperçu, par exemple, du nombre de dossiers en cours par justice de paix. Toutefois, de façon générale, l'obtention de statistiques n'est pas aisé. Dans certains arrondissements ou justices de paix, le personnel peut générer des statistiques tandis que ce n'est pas le cas dans certains autres. Il a également été constaté que les chiffres disponibles au niveau de l'arrondissement ne correspondaient pas toujours à ceux tenus par les justices de paix elles-mêmes. Il n'y a pas non plus d'uniformité dans la manière de générer et de conserver les données statistiques de sorte que l'on peut parler d'une mosaïque de pratiques et de possibilités.

Pendant l'audit, il s'est avéré que les statistiques pouvant être produites à l'intermédiaire de MaCH et les chiffres que les cantons ont eux-mêmes mis à disposition présentaient parfois de grosses différences. Cela peut s'expliquer par un problème au moment de l'encodage des données dans le système propre ou dans le logiciel MaCH voire par une utilisation erronée de ceux-ci. Il y a donc un problème de fiabilité et d'utilisation des chiffres.

Pour renforcer leur implication, il est important que les intéressés puissent eux-mêmes consulter régulièrement les statistiques en temps réel. Outre la mise à disposition en tant que telle de statistiques, il faut aussi développer le réflexe consistant à suivre et à consulter effectivement lesdites statistiques. Actuellement, le travail est encore trop souvent effectué de manière intuitive. Il faut se donner le temps et pouvoir s'abstraire, de temps en temps, du traitement quotidien des dossiers pour réfléchir avec les personnes concernées, tant au niveau national qu'au niveau des arrondissements et des justices de paix, sur les éléments du contrôle des administrations qui pourraient se faire différemment et surtout mieux.

## Charge de travail

### **Constats**

- 26-1** Les justices de paix indiquent que la part des administrations par rapport à la totalité de leurs activités semble en augmentation.
- 26-2** Il semble y avoir de grosses différences au niveau du nombre de dossiers d'administration par justice de paix.
- 26-3** Le nombre de dossiers/nombre de collaborateurs du juge de paix a un impact sur le niveau, le degré et la qualité du contrôle.
- 26-4** Les greffes indiquent que la durée reprise dans une mesure de la charge de travail pour traiter un dossier est très en-deçà du temps réellement nécessaire pour un traitement effectif et qualitatif.
- 26-5** Même si la majorité des administrations sont des administrations professionnelles, la charge de travail associée à l'administration familiale est perçue comme plus importante.

**26-6** 12% des justices de paix visitées évoquent une augmentation des cas où les CPAS recommandent l'administration de la personne plutôt qu'une guidance budgétaire ou une médiation de dettes.

**26-7** Un certain nombre de justices de paix indiquent avoir à fonctionner avec des ressources humaines très régulièrement mouvantes, qu'il faut former avant de les voir partir au bout de très peu de temps. A cela s'ajoute que le remplacement des départs n'est pas toujours réalisé à temps.

## Analyse

Malgré l'absence de statistiques exactes, on peut supposer que le nombre de dossiers d'administration tend à la hausse. Des causes possibles sont : le vieillissement de la population, une plus grande sensibilisation et des interventions plus rapides que par le passé<sup>58</sup>. La plupart des justices de paix indiquent aussi qu'il y a une tendance à la baisse pour les dossiers autres que les administrations et relevant de la compétence du juge de paix. L'absence de statistiques fiables empêche toutefois de se prononcer sur l'impact précis des deux mouvements pour la charge de travail des justices de paix, d'autant que d'autres modifications législatives relatives aux compétences des juges de paix sont intervenues et il est difficile d'évaluer l'impact réel des changements législatifs sur les compétences des juges de paix.

Un facteur qui a été identifié pendant la phase de terrain et qui joue probablement un rôle dans le nombre (trop) élevé de dossiers est que certains juges de paix vont activement à la recherche de dossiers d'administration en prenant à cette fin contact avec les services sociaux pour identifier les personnes susceptibles d'être éventuellement placées sous administration et/ou en mettant aussi sous administration des personnes qui devraient plutôt bénéficier d'une aide sous la forme d'une guidance budgétaire. Pour le CSJ, il appartient au juge de paix d'analyser, au cas par cas et de manière critique, si une personne a effectivement besoin d'être placée sous administration et d'être toujours guidé en son action par la protection de la personne.

Il n'appartient pas au juge de paix d'aller lui-même à la recherche active de dossiers d'administration. Par ailleurs, certaines justices de paix nous ont également signalé une augmentation du nombre de demandes en provenance des CPAS visant à mettre sous administration des personnes arrivées au CPAS dans le cadre d'une guidance budgétaire ou d'une médiation de dettes. Ces juges de paix craignent que les CPAS n'essayent, de cette manière, de transférer aux justices de paix leur charge de travail en matière de guidance budgétaire. Cela ne relève pas du *scope* de l'audit, mais il convient de veiller à éviter tout détournement du système de la protection judiciaire en y renvoyant des personnes dont la problématique relève en réalité des services d'assistance sociale. Ici aussi, un travail sur mesure est recommandé. Cette question requiert toutefois un examen plus approfondi.

L'ensemble des tâches et des actes liés aux administrations<sup>59</sup> et au contrôle des dossiers d'administration occupent clairement une place significative dans la charge de travail d'une justice de paix. Les récentes réformes législatives renforcent encore les contrôles à réaliser et ont, éventuellement, des répercussions sur la charge de travail et la pression professionnelle (tant que le dossier numérique ne sera pas une réalité). La restructuration des cantons peut également avoir un impact à ce sujet, mais il est difficile de le mesurer actuellement. Cependant, il convient de tenir compte de cette donnée.

<sup>58</sup> Une influence éventuelle du succès des mandats dits de protection sur le nombre des dossiers d'administration entrants n'est pas encore démontrable.

<sup>59</sup> Lancement, mises à disposition, procuration/mandats, convocations, notifications, etc.

Il faut également prendre en considération que s'il y a des changements nombreux et répétés de travailleurs, devant être formés continuellement et qui partant après un court laps de temps, ou si les travailleurs qui partent ne sont pas remplacés à temps, la charge de travail des travailleurs étant restés au sein de la justice de paix risque d'augmenter et de diminuer leur motivation. Ce sont des éléments contextuels qui peuvent avoir une influence négative sur les circonstances lors desquelles le contrôle des administrations doit avoir lieu et peuvent donc avoir un impact sur la qualité des contrôles.

Il semble toutefois y avoir de grosses différences dans le nombre de dossiers d'administration gérés par justice de paix<sup>60</sup>. Le nombre de dossiers a, bien entendu, un impact direct sur la charge de travail qu'impliquent les contrôles, ce qui se traduit alors par de grosses différences dans la charge de travail et la pression au travail ressentie dans les différents cantons. Plusieurs répondants ont également indiqué que le réaménagement des cantons judiciaires n'a pas tenu compte explicitement du nombre de dossiers d'administration par canton. L'article 67, §2 du Code Judiciaire<sup>61</sup>, combiné à la possibilité de mobilité, offre une solution pour arriver à une distribution plus équilibrée de la charge de travail. Il faut toutefois veiller à ce que cela se fasse sur la base de critères objectifs et de chiffres fiables et à ce que le cadre dans lequel les dossiers seront redistribués soit transparent pour les juges de paix concernés.

Le nombre de dossiers d'administration et le nombre de personnes mobilisées pour effectuer le contrôle sur lesdits dossiers ont un impact sur le niveau de contrôle. Devoir traiter un grand nombre de dossiers ou manquer de ressources humaines entraîne le risque d'une réduction du niveau de contrôle ou, parfois même, une absence de contrôle. Il est important, lorsque la charge de travail est élevée, de réfléchir aux alternatives permettant de traiter ce genre de situation, d'examiner comment on peut maintenir un niveau de motivation nécessaire pour exécuter des contrôles de qualité et comment on peut améliorer ou adapter les méthodes de travail. En général, il manque au sein de l'organisation une culture visant à répondre de manière flexible à une situation où la charge de travail est élevée ou visant à améliorer les méthodes de travail.

Le rapport entre le nombre de dossiers et le nombre de collaborateurs n'est pas le même dans chaque canton. Dans certaines justices de paix, le nombre de dossiers à traiter semble gérable. Dans d'autres justices de paix, le nombre de dossiers est si élevé qu'il semble impossible de contrôler scrupuleusement chaque dossier. Les réponses de certaines justices de paix peuvent donner l'impression que le nombre de dossiers y est si élevé que l'on ne peut plus entamer un suivi de ces dossiers. Ceci génère un risque de ne pas effectuer un contrôle qualitatif et de ne pas pouvoir offrir un service de qualité au justiciable. Il est donc important de pouvoir faire appel à suffisamment de personnel, proportionnellement au nombre de dossiers, afin de garantir un contrôle de qualité. Cela ne veut toutefois pas dire qu'une augmentation des effectifs dans chaque canton apparaisse être la seule condition permettant un contrôle plus qualitatif. La culture, la méthode de travail et la collaboration présentes au sein d'un canton sont également déterminantes pour la qualité du contrôle. L'adaptation de la législation et le passage au dossier digital doivent être envisagés comme une opportunité de revoir et de remettre en question la manière unique de travailler (ensemble).

<sup>60</sup> Par exemple, quelques 200 dossiers contre 1400 dans d'autres cantons.

<sup>61</sup> L'article 67, §2, du Code Judiciaire, qui permet de redistribuer des dossiers pour aboutir ainsi à une répartition plus égale de la charge de travail (« Si les nécessités du service le justifient et en tenant compte des intérêts des justiciables, le président des juges de paix et des juges au tribunal de police peut répartir des affaires dont un juge de paix a été saisi entre d'autres juges de paix territorialement compétents qu'il désigne. Par nécessité du service, il y a lieu d'entendre, la répartition de la charge de travail, l'indisponibilité d'un juge, une exigence d'expertise, la bonne administration de la justice ou d'autres raisons objectives comparables. La décision du président des juges de paix et des juges au tribunal de police n'est pas susceptible de recours »).



## Appui fourni par MaCH (Kit-N)

### Constats

27-1

Le degré d'utilisation de MaCH (Kit-N) comme outil et instrument de gestion pour le contrôle des administrations varie d'un canton à l'autre.

27-2

Toutes les fonctionnalités administratives de MaCH (Kit-N) ne sont pas exploitées au maximum dans tous les cantons (par ex. l'activation du système d'inscription automatique dans l'agenda pour le suivi administratif des administrations ou l'utilisation de la fonctionnalité pour envoyer de façon proactive la communication de la date limite pour le dépôt du rapport annuel).

27-3

Les greffiers et les collaborateurs des greffes n'ont pas bénéficié, dans tous les cantons, d'une formation aboutie sur la manière de travailler avec MaCH (Kit-N).

### Analyse

Les justices de paix disposent de MaCH (Kit-N), une application informatique qui offre des possibilités pour soutenir le suivi administratif des dossiers d'administrations. Dans MaCH, divers codes sont utilisés pour automatiser le processus. 48% des justices de paix déclarent n'utiliser que MaCH, 16% utilisent un système propre en complément. 16% déclarent ne pas utiliser MaCH (Kit-N)<sup>62</sup>. Lors de la phase de terrain, il s'est avéré que cette proportion était quelque peu différente. Sur les 26 justices de paix visitées, seules quatre utilisent exclusivement MaCH, 15 utilisent, en plus de MaCH, un système de suivi complémentaire en Word, Excel, Access ou Outlook, une justice de paix utilise un listing papier, deux utilisent un agenda papier, une n'utilise pas MaCH mais se repose sur la mémoire des membres du greffe.

Il y a plusieurs raisons expliquant que MaCH ne soit pas ou peu utilisé :

- L'ensemble des collaborateurs du greffe n'en connaissent pas toutes les fonctionnalités.
- Tous ne sont pas disposés à utiliser les possibilités offertes par MaCH (*Kit-N*). Ils préfèrent (continuer à) travailler sur des solutions alternatives qu'ils ont, souvent, installées eux-mêmes : listes papier, documents Excel, documents Word, ... Ils font confiance à leur méthode de travail et n'éprouvent pas le besoin du support que constitue MaCH (*Kit-N*).
- Ils ne considèrent pas unanimement que MaCH (Kit-N) est un programme fiable. MaCH (Kit-N) n'a, par exemple, pas de mécanisme de correction automatique. Lorsqu'un employé du greffe introduit par erreur une date de rappel erronée dans le système, il n'y aura alors pas de rappel dans le système jusqu'à cette date erronée. Il y a donc un risque que ce dossier ne soit pas vérifié pendant un certain temps

Il est normal qu'à l'installation d'un nouveau système, son utilisation soit progressive. MaCH (Kit-N) offre des possibilités mais a encore un potentiel d'évolution en tant qu'instrument de gestion, par ex. en termes de contrôle financier ou de génération de données chiffrées. Par exemple, MaCH (Kit-N) ne permet pas encore d'avoir un aperçu des informations statistiques concernant les administrations alors que ces informations sont pourtant bien encodées dans l'application. Lorsqu'un canton veut, par exemple, un aperçu de ses administrations, il doit actuellement le demander à l'extérieur ou le réaliser au moyen d'une liste propre.

<sup>62</sup> Ce chiffre a certainement diminué depuis la réalisation de l'enquête ; MaCH ayant, entre-temps, été déployé dans toutes les justices de paix, ce qui n'était pas le cas au moment du sondage.

Il convient de miser sur la correction la plus rapide possible des manquements existants, l'exploitation maximale et sur l'optimisation et l'uniformisation, partout et le plus rapidement possible, de toutes les fonctionnalités que MaCH (Kit-N) a à offrir. Il convient également d'en tirer les enseignements nécessaires en vue de l'introduction du dossier digital.

### Trois langues nationales

#### **Constat**

**28-1** La version allemande des documents, des informations ou du système MaCH (Kit-N) n'est pas toujours produite à temps et correctement.

#### **Analyse**

Les germanophones sous statut de protection et les administrateurs germanophones ont droit à un service comparable, digne de ce nom. Dans le cadre du développement d'un kiosque<sup>63</sup> pour les administrateurs familiaux, de l'élaboration d'une brochure adaptée à la suite de la réforme législative pour les administrateurs familiaux et pour l'élaboration des lettres types, il faut veiller à ce que ces documents soient aussi disponibles en allemand dans un délai acceptable.

---

<sup>63</sup> Voir page 12

## 7. Recommandations

Dans la zone colorée à droite de la recommandation, nous indiquons à qui s'adresse la recommandation. Les recommandations adressées aux justices de paix sont des recommandations à l'intention du binôme constitué par le juge de paix et le greffe. Le nombre de recommandations indique l'importance de la problématique. La situation la plus idéale est d'aborder - dans la mesure du possible - les recommandations au niveau national. Si ce n'est pas le cas, des mesures devraient être prises à un niveau inférieur.

	Législateur	Ministre de la Justice	Collège des cours et tribunaux	Chefs de corps	Justices de paix
<b>1. Lors du contrôle d'une administration, il convient d'éviter le risque que constitue un traitement purement formel et administratif du dossier et mettre davantage l'accent sur la protection de la personne sous administration.</b>					
a. Vérifier si l'administrateur a effectivement un contact avec la personne protégée au moins une fois par an. S'assurer également que l'administrateur est attentif à la qualité et aux conditions de vie de la personne protégée. Ceci doit être fait non seulement de manière réactive, mais aussi de manière proactive.					
b. Des contacts réguliers doivent intervenir avec la personne sous protection pour s'enquérir complètement de la qualité et des conditions de vie que doit lui conférer une administration sur mesure.					
<b>2. Il faut veiller à ce que les justices de paix disposent du temps, des ressources et de l'appui nécessaires pour réaliser un suivi de qualité des dossiers d'administration, avec tous les égards dus à la personne protégée.</b>					
a. S'assurer de disposer de chiffres fiables au sujet des administrations					
b. Vérifier le nombre maximal de dossiers d'administrations sur lesquels un juge de paix assisté d'un collaborateur à temps plein peut assurer un contrôle de qualité. Vérifier également l'impact que peut avoir la présence d'un collaborateur supplémentaire sur la capacité de contrôle. Veiller à ce que ce seuil critique ne soit pas dépassé.					

	Législateur	Ministre de la Justice	Collège des cours et tribunaux	Chefs de corps	Justices de paix
c. Lors de la détermination et de la mesure de la charge de travail, faire une estimation réaliste du temps et des moyens qui doivent être nécessairement consacrés à un contrôle de qualité des administrations par le juge de paix et le greffe. Revoir les mesures de la charge de travail déjà existantes à la lumière de l'importance croissante des administrations dans les tâches des justices de paix.					
d. Veiller à ce que le juge de paix et le greffe aient suffisamment de temps et de moyens pour accorder l'attention requise à la personne dans les méthodes de travail mises en œuvre en <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Prévoyant un nombre suffisant de greffiers et de collaborateurs de greffe par nombre de dossiers</li> <li>○ Veillant à ce que le nombre de dossiers attribués par juge de paix soit réaliste.</li> </ul>					
e. Recourir, en sus de la possibilité offerte par la mobilité, à la possibilité prévue par l'art. 67, §2, du Code Judiciaire permettant de transférer des dossiers d'administration d'un canton à un autre. En faire usage pour répartir de manière équilibrée la charge de travail et promouvoir ainsi un contrôle de qualité.					
<b>3. Œuvrer à une culture de la qualité dans laquelle s'inscrivent systématiquement l'ensemble des parties concernées dans leur approche du contrôle des administrations.</b>					
a. Veiller à une culture d'amélioration et d'adaptation continues. Garantir une circulation des bonnes pratiques et des idées innovantes et d'amélioration du système.					
b. Concourir ensemble, en transcendant les frontières de l'arrondissement et du canton, à un renforcement d'une culture orientée qualité. Cette collaboration peut prendre différentes formes : apprendre les uns des autres, partager les bonnes pratiques, élaborer des manuels communs, répertorier les techniques de fraude, etc. Le chef de corps, le juge de paix et le greffier en chef ont un rôle crucial à jouer ici.					
c. Fournir aux chefs de corps, aux juges de paix et aux greffiers en chef des informations chiffrées relatives aux administrations leur permettant d'élaborer une politique ciblée et de surveiller et d'ajuster leur pratique.					

	Législateur	Ministre de la Justice	Collège des cours et tribunaux	Chefs de corps	Justices de paix
d. Introduire le souci de la qualité dans le système de gestion					
e. Faire du contrôle des administrations un élément explicite de l'évaluation des juges de paix, des greffiers, et des collaborateurs du greffe.					
<b>4. Poursuivre l'élaboration de la politique au niveau de l'arrondissement.</b>					
a. Poursuivre le développement, au niveau de l'arrondissement, de la gestion menée en matière d'administrations. Organiser et promouvoir la communication et la coopération, l'adoption de mesures de soutien en proposant des manuels, l'organisation de formations, une aide à l'utilisation optimale des outils disponibles, etc.					
b. Veiller également à soutenir la mise en œuvre de cette politique sur le terrain. Mettre en place un système permettant de vérifier si elle est effectivement appliquée et y apporter des ajustements si cela s'avère nécessaire.					
c. (Pour les chefs de corps) Suivre la façon dont procèdent les justices de paix et contrôler le contrôleur. Intégrer le feedback des justices de paix au processus.					
d. (Pour les juges de paix) S'ouvrir à la coopération, au suivi et feedback émanant de l'arrondissement.					
<b>5. Prévoir un cadre pour la qualité des administrateurs professionnels.</b>					
a. Déterminer les conditions qu'un administrateur professionnel de qualité doit remplir et veiller à avoir des critères de sélection clairs.					
b. Veiller, en attendant un cadre légal, à la transparence et à l'uniformité des critères de sélection pour les administrateurs professionnels.					

	Législateur	Ministre de la Justice	Collège des cours et tribunaux	Chefs de corps	Justices de paix
c. Offrir une formation continue aux administrateurs professionnels.					
d. Assurer la transparence par la création d'une liste claire et à jour des administrateurs professionnels. Fournir au public une liste qui précise clairement qui peut devenir administrateur, qui il/elle est, dans quels cantons ils/elles exercent et le nombre de dossiers d'administrations par administrateur.					
<b>6. Mettre plus encore l'accent sur l'information et le soutien aux administrateurs familiaux</b>					
e. Essayer de respecter autant que possible la volonté du législateur de désigner des administrateurs familiaux et de supprimer tout obstacle structurel à pareille désignation.					
f. Lors de l'installation du kiosque à l'intention des administrateurs familiaux, ne pas oublier que de nombreux administrateurs continueront à déposer un rapport manuscrit du dossier d'administration. Le franchissement de l'étape qui va les conduire à un dossier complètement électronique n'est donc pas à sous-estimer. Prévoir des mesures suffisantes pour abaisser le seuil, en tenant compte de la charge de travail et des ressources dont disposent les greffes.					
g. Prévoir que le kiosque soit également accessible aux administrateurs germanophones.					
h. Adapter la brochure actuelle destinée aux administrateurs familiaux à la nouvelle loi et la rendre plus concrète encore et plus pratique à utiliser.					
i. Se concentrer sur les administrateurs familiaux avec des manuels faciles d'utilisation et une explication approfondie au moment où ils sont désignés.					

	Législateur	Ministre de la Justice	Collège des cours et tribunaux	Chefs de corps	Justices de paix
<b>7. Fournir un logiciel complet et convivial permettant d'assurer le suivi administratif des dossiers d'administrations.</b>					
j. Améliorer la convivialité de MaCH (Kit-N). Garder un contact avec les collaborateurs des greffes et leur offrir suffisamment de voies de communication de leurs commentaires ou de leurs propositions d'amélioration. Élargir encore les fonctionnalités en mettant l'accent sur l'automatisation et la génération de données chiffrées. Fournir un matériel suffisamment performant pour permettre une utilisation de MaCH (Kit-N) à une vitesse acceptable de fonctionnement.					
k. Profiter de l'introduction du dossier d'administration électronique pour automatiser davantage le contrôle. Lors de l'élaboration du dossier électronique, s'assurer que les points de contrôle concernant le volet administratif sont déjà inclus dans le système. Veiller également à ce que le dossier d'administration électronique et MaCH (Kit-N) soient intégrés de manière cohérente.					
l. Fournir une formation et un encadrement suffisants pour l'utilisation de MaCH (Kit-N). S'assurer que tous les collaborateurs des greffes puissent bénéficier de cette formation et de ce coaching.					
m. Prendre des mesures nécessaires pour la mise en œuvre finale d'un outil de suivi pour le contrôle des administrations.					
<b>8. Assurer un contrôle approfondi de la partie comptable du rapport annuel.</b>					
a. Dans le dossier électronique de l'administration, prévoir une vérification automatique de certaines informations financières de base (par exemple, le solde d'ouverture et le solde final).					
b. S'assurer que tant le greffe que le juge de paix jouent tous les deux leur rôle dans la vérification comptable afin qu'un double contrôle soit possible. Veiller à ce que le personnel du greffe soit suffisamment responsabilisé et formé pour cela.					

	Législateur	Ministre de la Justice	Collège des cours et tribunaux	Chefs de corps	Justices de paix
c. Mettre en œuvre un contrôle financier qui minimise le risque de fraude. Effectuer une vérification financière approfondie dans un nombre limité de dossiers, informer les administrateurs qu'ils font l'objet d'une telle vérification et en discuter avec eux lorsqu'un problème se pose.					
d. Étudier la possibilité que, les juges de paix soient toujours assistés par un conseiller technique (comptable) financé par des fonds publics pour les contrôles financiers de l'administration.					
e. Adopter l'arrêté d'application prévu par l'art. 497/5, §3, du Code Civil.					
f. Dans l'attente de cet arrêté royal, assurer l'uniformité et la transparence des lignes directrices en matière de remboursement des frais et des devoirs exceptionnels.					
g. Vérifier si les informations contenues dans le rapport initial sur le patrimoine de la personne protégée peuvent être fournies automatiquement par la Banque nationale et le SPF Finances.					
<b>9. Garder à l'esprit qu'une fraude ou un abus est possible.</b>					
a. Selon le principe qu'il vaut mieux prévenir que guérir : maintenir une saine vigilance à l'égard des administrateurs. Il s'agit là d'une conséquence logique de la responsabilité ; résultant elle-même de la mission de contrôle de l'administration.					
b. Éviter le cumul du mandat d'administrateur et de la fonction de juge suppléant.					
c. Déterminer les mesures qui s'avèrent nécessaires à la prévention de la fraude et des abus. Fournir un processus continu d'ajustement au gré duquel les connaissances acquises sur les fraudes et les abus sont toujours intégrées aux mécanismes de leur prévention.					
d. Prévoir une réglementation claire et transparente pour les frais de déplacement des administrateurs, des juges de paix et des greffiers. Viser ici la solution la moins coûteuse pour la personne sous administration.					



## 8. Conclusion générale

Le CSJ a toujours accordé une attention particulière aux administrations et en particulier au rôle positif que peut jouer l'organisation judiciaire en cette matière. Le CSJ continuera à y consacrer l'attention nécessaire. Le présent audit s'est déroulé à un moment où intervenaient de nombreux changements légaux au niveau du contrôle. Il a offert la possibilité d'investiguer l'impact de ces changements. Un suivi d'audit aura également lieu.

L'administration revêt une importance majeure pour la vie de la personne protégée et de sa famille. Les justices de paix jouent un rôle de tout premier ordre dans la garantie de la qualité du service rendu au citoyen en matière d'administration. Par conséquent, il est attendu que la qualité du contrôle de l'administration par le juge de paix et la qualité de la sélection des administrateurs soient optimales et tiennent compte prioritairement de la personne protégée. Les attentes relatives à la qualité de cette protection sont donc justifiées.

Bien que l'on ne dispose pas de chiffres précis ou fiables, les juges de paix considèrent que le nombre de dossiers d'administration est en croissance. Dans le même temps, leurs compétences se sont également étendues. Les justices de paix indiquent ainsi que l'organisation et le contrôle des administrations constituent la majeure partie de leurs tâches, ce qui affecte le fonctionnement des justices de paix. La plupart des juges de paix et des présidents en sont bien conscients. Trop souvent, cependant, ils se limitent à faire le constat de cette tendance à la hausse sans nécessairement adapter l'organisation et les méthodes de travail qui leur sont propres.

Dans la plupart des justices de paix, l'implication des juges de paix et des greffes dans le bon déroulement des administrations est réelle. Les juges de paix et les greffes sont également conscients du rôle majeur qui est le leur dans le contrôle des administrations. L'approche et la qualité mises en œuvre diffèrent toutefois d'un arrondissement à un autre, d'un canton à un autre. Une attention limitée est prêtée à la manière de travailler dans les autres cantons ou les autres arrondissements. Il conviendrait donc de trouver une solution afin d'éliminer la mosaïque de pratiques et de méthodes de travail existantes et uniformiser celles-ci. Ceci est de nature à assurer une transparence optimale pour la personne à protéger mais aussi pour les administrateurs, qui peuvent ainsi savoir ce que l'on attend d'eux.

La clé de voute que constitue le Collège des cours et tribunaux devrait y accorder toute l'attention nécessaire. Dans une culture de coopération, il est nécessaire de trouver la bonne approche permettant aux justices de paix d'organiser et de superviser les administrations de manière optimale et qualitative. Les justices de paix, les présidents des juges de paix et de police et le Collège des cours et tribunaux ont tous un rôle à jouer à cet égard. La création d'une culture de la coopération mettant un terme à une réflexion limitée au niveau du canton ou à l'arrondissement et promouvant une réflexion plus large constitue un point d'amélioration pour les justices de paix. Il s'agit de s'efforcer à coopérer davantage et d'uniformiser les méthodes de travail. Cette uniformisation des méthodes de travail présente aussi le grand avantage d'augmenter l'interchangeabilité des dossiers d'administration et donc d'en faciliter leur transfert d'une justice de paix à une autre. Ce faisant, il est également possible de faire face plus aisément aux différences et aux fluctuations de la charge de travail.

Un des facteurs clés de succès réside en effet dans l'évaluation correcte de la charge de travail réelle afin que puissent être prévus les moyens et les soutiens adéquats et suffisants (en personnel et en équipement). Les décideurs politiques doivent eux aussi mesurer correctement l'impact de cette compétence spécifique sur le fonctionnement des justices de paix, tant au niveau général qu'au niveau individuel. Ce n'est qu'en fournissant des moyens et le soutien adéquats et suffisants (en personnel et

en équipement), que les conditions nécessaires pour fournir un service de qualité en matière d'administration pourront être remplies.

L'introduction des dossiers d'administrations via un outil numérique constitue une réelle avancée à condition que le dossier digital soit un dossier véritablement actif qui permette d'accorder une attention particulière à l'accompagnement de l'utilisateur et à la prévention des erreurs et qui ne se limite pas à une modalité d'envoi et de stockage de documents sous forme digitale.

La sélection des administrateurs mérite elle aussi une attention particulière. Sans remettre en question les qualités des administrateurs actuellement en fonction, il apparaît que leur sélection se fait actuellement trop souvent sans critères précis et laissant une grande place à l'intuition. Cela comporte indéniablement des risques qui pourraient être évités. Un cadre légal définissant des critères de sélection clairs pour les administrateurs professionnels est souhaitable et constituerait une avancée, permettant une sélection non seulement de qualité mais aussi transparente. Le législateur a par ailleurs exprimé le souhait que la priorité soit donnée à la désignation d'administrateurs familiaux. La plupart des juges de paix affirment en tenir compte. Néanmoins, il ressort de l'audit que le choix se porte en réalité, dans la plupart des cas, sur un administrateur professionnel. Les raisons sont diverses: il n'y a pas d'administrateur familial disponible, il existe un contentieux au sein de la famille ou encore personne dans l'entourage de la personne à protéger ne dispose des compétences nécessaires à l'accomplissement de cette tâche. Lors de l'audit, il a également été expliqué que ce choix vise le confort dans la réalisation des contrôles. Il est donc important de supprimer tout obstacle à la désignation des administrateurs familiaux.

Dans ses avis, les normes de qualité que le CSJ a proposées pour la sélection des administrateurs et le contrôle des administrations portent principalement sur certains aspects organisationnels et formels du contrôle. L'objectif à atteindre n'a donc pas été défini à un niveau trop élevé ou irréaliste. Le présent audit permet de constater que si l'on examine l'ensemble du processus de sélection des administrateurs, le suivi administratif et financier des administrations et l'approche préventive et réactive de la fraude à travers le prisme de cette norme, les constats posés et les analyses illustrent les disparités persistantes. Récemment, le législateur a pourtant encore haussé le niveau des exigences. Le contrôle marginal des administrations par le juge de paix est appelé à évoluer vers un contrôle qui est davantage structuré (par exemple, le contrôle de la fraude, le contrôle du dépôt des rapports sont désormais consacrés par la loi). Certaines justices de paix devront donc fournir des efforts supplémentaires pour adapter le contrôle des administrations là où cela s'avère nécessaire et pour le rendre conforme aux exigences légales. A nouveau, il convient de considérer l'introduction du dossier numérique comme une opportunité. En effet, si l'on parvient à automatiser, optimiser et à harmoniser une partie du contrôle, il est alors possible de se concentrer sur ce qui est vraiment important, à savoir porter une attention plus grande encore à la personne protégée et à la mise en œuvre sur mesure de l'administration.

À défaut d'une pareille attention pour la personne protégée, la qualité de l'administration sera affectée. Tant les juges de paix que les administrateurs doivent être à l'écoute de la famille et de l'entourage et des professionnels accompagnant la personne à protéger. Leurs avis doivent être pris en compte autant que possible par le juge de paix dès lors qu'il peut et doit proposer des solutions sur mesure. Une personne de confiance peut renforcer encore la personnalisation de l'administration et de son contrôle.

Le contrôle des administrations n'est certes pas une tâche facile, mais il est fondamental pour la personne protégée. Il impose en tout état de cause que la personne protégée soit et reste au centre des préoccupations.

## 9. Annexes

### 9.1. Qu'est-ce qu'un contrôle de qualité ?

L'avis du CSJ du 17 décembre 2014 relatif au contrôle de l'administration des personnes protégées fait part de ce qu'une bonne organisation du contrôle des administrations doit impliquer selon le CSJ. Les recommandations en matière de bonne gestion formulées dans cet avis constituent dès lors une bonne base pour la définition de ce que nous entendons par qualité de l'organisation d'un contrôle dans le cadre du présent audit.

Les caractéristiques d'un contrôle organisé de façon qualitative sont :

- *Sélection et désignation des administrateurs*
  - Une condition essentielle à la bonne organisation du contrôle exercé sur les administrations est l'implication d'un nombre suffisant d'administrateurs (professionnels) compétents et fiables.
    - Il convient que ceux-ci disposent d'une connaissance approfondie des dispositions légales et bénéficient d'un encadrement administratif adapté. Cela requiert que leur formation soit suffisante (connaître non seulement les règles juridiques en matière d'incapacité, mais également les règles pertinentes en matière de droit social, de sécurité sociale et de droit fiscal). Cette formation ne peut être purement juridique. Ainsi, la mission d'assister la personne protégée ou de la représenter pour l'accomplissement d'actes en rapport avec la personne, prévue par la nouvelle loi, requiert également des aptitudes orientées vers la personne (empathie, communication, ...) et une connaissance de base des maladies mentales. Un administrateur doit aussi avoir des connaissances spécifiques en matière de gestion et de comptabilité.
    - Un nombre d'administrations limité (le CSJ recommande un nombre maximum de 100)
  - Des guides pour les administrateurs « familiaux » (auxquels la loi du 17 mars 2013 préconise d'avoir recours préférentiellement - art. 496/3 C. civ.).
  
- *Suivi administratif*
  - Une bonne organisation du contrôle exercé sur les administrations requiert également la mise en place, au niveau des greffes, de structures et d'instruments adaptés.
  - Le contrôle sur les administrations a toujours lieu sous la responsabilité finale du juge de paix. Il en est investi personnellement et fonctionnellement par la loi.
  - Un ou plusieurs collaborateurs du greffe assurent le suivi administratif des administrations ainsi que la communication avec la personne protégée et les administrateurs. À cette fin, cette personne ou ces personnes doivent disposer des connaissances et aptitudes nécessaires, et doivent également bénéficier de la formation requise.
  - Un suivi strict du dépôt des rapports a lieu.
  - Le dossier administratif est soumis au juge de paix à chaque fois que la loi requiert une action (comme par exemple l'évaluation au terme de deux années) ou que certains « clignotants » se mettent en marche.
  - Un outil de suivi est disponible afin de permettre un contrôle informatique des dossiers d'administration, tant sur le plan vertical (contrôle de tous les dossiers relatifs à une même personne protégée) que transversal (contrôle de tous les dossiers gérés par un même administrateur).

- *Contrôle financier*
    - Une bonne organisation de la surveillance des administrations requiert la mise en œuvre en trois phases de contrôles financiers de la comptabilité des administrateurs
      - **Contrôle de première ligne** par un collaborateur du greffe qui veille à la remise des rapports dans les délais, vérifie si les rapports sont formellement complets et établis conformément au modèle prescrit. Le cas échéant, il prend contact avec l'administrateur concerné, pour poser certaines questions ou obtenir des pièces complémentaires ;
      - **Contrôle de deuxième ligne** par le juge de paix qui, après examen préalable par le collaborateur du greffe, reçoit les dossiers pour approbation et pour prendre une ordonnance d'octroi d'une rémunération et d'une indemnité, ainsi qu'à chaque fois que des questions spécifiques ou des anomalies se présentent ;
      - Le cas échéant, **un contrôle de troisième ligne**, par un expert technique désigné à cette fin par le juge de paix,
        - lorsqu'il existe des indices sérieux de manquements dans la gestion d'une administration, ou lorsque la complexité des comptes le justifie (cf. art. 499/14, §2, 6<sup>e</sup> al. C. civ.) ;
        - par coups de sonde, selon des objectifs et des critères préalablement définis (consistance du patrimoine, périodicité, le nombre d'administrations gérées par l'administrateur,...).
          - Rem. : l'expert technique doit en tout cas vérifier si la comptabilité est tenue correctement, si elle est fiable et si elle couvre l'ensemble des opérations. Le contrôle a pour objet de vérifier l'exhaustivité des opérations sur la base du livre-journal, des pièces justificatives des dépenses et des extraits bancaires, de manière à permettre d'identifier la contrepartie de chaque opération.
- *Fraude/conflits d'intérêts/abus*
  - Bien qu'une relation de confiance entre le juge de paix et l'administrateur soit nécessaire, le juge de paix doit veiller à ce que cette relation reste professionnelle et ne l'empêche pas d'exercer correctement son devoir de contrôle.
  - Le non-respect par l'administrateur de certaines obligations, ou le fait qu'il s'en acquitte avec retard, peut constituer un indice sérieux de mauvaise gestion, voire de fraude.
  - Certaines évolutions au niveau du patrimoine de la personne protégée peuvent également constituer des indicateurs importants de l'existence de problèmes.

## 9.2. Législation en évolution :

### De façon générale

Pour clarifier les choses à l'intention de ceux qui ne sont pas familiarisés avec cette matière, voici ci-dessous une brève explication de ce qu'est l'administration. Des informations concernant les tâches de contrôle du juge de paix et du greffe en matière de protection judiciaire sont reprises dans le rapport même. L'aperçu présenté ci-dessous est basé sur la législation qui était en vigueur avant le 1<sup>er</sup> mars 2019. Lorsque cela s'avère nécessaire, il est fait référence à la nouvelle législation, qui est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019.

### Administration – statut de protection<sup>64</sup>

Pour certaines décisions, certains adultes ne sont pas (/plus) en mesure de défendre personnellement leurs intérêts : gérer le budget, subir un traitement médical, conclure un crédit, se marier ou divorcer, etc. Ils ont besoin d'une protection plus ou moins importante.

Le législateur garantit cette protection par le biais de l'administration, qu'elle soit organisée sous forme judiciaire ou extrajudiciaire<sup>65</sup>. Ce statut de protection est destiné aux personnes majeures qui, en raison de leur état de santé physique ou psychique, sont totalement ou partiellement, provisoirement ou définitivement, hors d'état de gérer elles-mêmes leurs biens ou leurs droits personnels, de façon adéquate. Les causes peuvent être tant physiques que psychiques, ex. : coma, accident, démence, prodigalité, état mental déficient, dégradation de la mémoire et de la concentration, etc.

Dans le cas d'une protection extrajudiciaire, une personne peut, en ce qui concerne la gestion de ses biens, donner une procuration à quelqu'un en qui elle a confiance pour poser certains actes en son nom (un mandat), sans que le juge ne doive intervenir entre les deux.

En cas de protection judiciaire, le juge de paix élabore un accompagnement sur mesure pour la personne protégée. À cet effet, il désigne un administrateur qui assistera ou représentera la personne protégée.

Dans le cadre du présent audit, nous n'abordons que la protection judiciaire et le rôle que le juge de paix et le greffe de la justice de paix sont appelés à jouer en matière de contrôle de ces administrations.

### Protection judiciaire

Le juge de paix peut désigner un administrateur lorsque la protection extrajudiciaire ne suffit pas (ou plus) pour défendre les intérêts d'une personne majeure qui, en raison de son état de santé, ne peut plus le faire elle-même ou qui se trouve dans une situation de dilapidation.

La personne à protéger est considérée comme un adulte qui participe à la société et qui doit pouvoir prendre, elle-même, un maximum de décisions. L'administrateur doit donc tenir compte de ses besoins et de ses souhaits autant que faire se peut.

<sup>64</sup> Pour de plus amples informations, vous pouvez consulter la brochure de la Fondation Roi Baudouin, du SPF Justice et de la Fédération Royale du Notariat belge. Vous pouvez la télécharger par le biais du lien suivant : [https://justice.belgium.be/fr/publications/hoer\\_jezelf\\_en\\_je\\_vermogen\\_beschermen](https://justice.belgium.be/fr/publications/hoer_jezelf_en_je_vermogen_beschermen)

<sup>65</sup> Aux articles 488/1 à 502 inclus du Code Civil et à l'article 1238 à 1253/1 inclus du Code Judiciaire.

Le juge de paix examine ce que cette personne peut encore faire elle-même et ce qu'elle ne peut plus faire, éventuellement de façon temporaire. Pour ce que la personne protégée ne peut plus faire elle-même, elle est déclarée incapable, et un administrateur est désigné. Le juge de paix peut désigner un administrateur non seulement pour la gestion des biens, mais aussi pour des actes qui touchent à la personne. La combinaison des deux est également possible. L'administrateur exerce alors l'administration tant en ce qui concerne la personne qu'en ce qui concerne les biens.

L'administrateur peut avoir pour mission d'assister la personne protégée, ce qui signifie que la personne protégée conserve un certain degré d'autonomie. L'administrateur ne doit alors intervenir que pour valider les actes de la personne protégée, par exemple, en apposant son accord ou en signant. Il n'agit donc pas à sa place.

L'administrateur peut aussi recevoir une mission de représentation, ce qui signifie qu'il agit et décide en lieu et pour le compte de la personne protégée.

C'est le juge de paix du lieu de résidence de la personne à protéger qui est compétent pour la désignation d'un administrateur. Le juge de paix qui ordonne l'administration, reste compétent pendant toute la durée de l'administration. Toutefois, lorsque la personne protégée a durablement un nouveau lieu de résidence dans un autre canton, le dossier est en principe envoyé à la justice de paix du nouveau lieu de résidence.

### Qu'est-ce qu'un administrateur et qui peut devenir administrateur ?

Les tâches de l'administrateur sont décrites par le juge de paix dans l'ordonnance de désignation d'un administrateur. Il peut s'agir de : la gestion de l'argent et des biens, l'établissement des contacts sociaux et administratifs nécessaires, la défense de ses intérêts, l'expression de la volonté de la personne protégée, le règlement des finances, la conclusion de contrats, l'assistance à la personne protégée dans sa vie de tous les jours et dans tous les autres actes (juridiques) possibles.

De préférence, cela doit être une personne de la famille, comme le père et/ou la mère, l'époux, les enfants, etc. Si personne n'entre en considération - ou ne souhaite pas être administrateur - un administrateur professionnel sera désigné. Il s'agit la plupart du temps d'un avocat ayant de l'expérience en matière d'administration. Le demandeur ou la personne à protéger peut proposer un administrateur, mais c'est au juge de paix de désigner qui sera administrateur, par décision motivée<sup>66</sup>. Outre un administrateur, la personne protégée peut se faire assister par une personne de confiance. Il peut s'agir de toute personne ayant un lien (personnel) avec la personne protégée. Cette personne de confiance a pour missions principales de s'occuper du contact social, de faciliter la communication avec l'administrateur et de contrôler, éventuellement, les actes de l'administrateur.

### Comment est désigné un administrateur ?

La protection judiciaire peut être demandée par la personne à protéger, sa famille ou une autre partie concernée (par exemple, un voisin, un membre du personnel soignant ou un travailleur social), ou par le procureur du Roi. À cet effet, il convient d'introduire une requête auprès du greffe de la justice de paix du lieu de séjour ou de résidence de la personne à protéger. Dans certains cas, le juge de paix peut, lui-même, désigner un administrateur, par exemple, en cas de demande d'admission forcée d'un malade mental. La requête peut contenir des suggestions pour l'administration (par ex., préférence

<sup>66</sup> Depuis 2003, tout le monde peut faire une déclaration, devant un notaire ou un juge de paix, pour désigner qui il/elle souhaite avoir comme administrateur lorsque la question se posera. En cas d'intérêts contraires entre l'administrateur et la personne protégée, il est également possible de désigner un « administrateur ad hoc » qui reprendra – totalement ou en partie – les tâches de l'administrateur, par ex., lors de la vente d'une habitation.

pour un administrateur donné, etc.). Plus il y a d'informations, plus il sera facile au juge de paix d'élaborer une administration sur mesure.

À la requête, il convient de joindre un certificat de résidence daté de maximum 15 jours et une déclaration médicale circonstanciée datant de 15 jours maximum. Le médecin doit y décrire l'état de santé physique et/ou mental de la personne à protéger. Il existe un formulaire type de déclaration médicale circonstanciée qui énumère ce que le médecin doit mentionner. Le formulaire indique clairement l'impact de l'état de santé sur le fonctionnement quotidien, de façon à permettre au juge de paix de mieux estimer les conséquences et de développer une protection sur mesure. Ce n'est que dans des cas très urgents ou lorsqu'il n'est vraiment pas possible de joindre une telle déclaration que la requête peut être introduite sans cette déclaration médicale circonstanciée. Le juge de paix désigne alors un médecin expert pour rendre un avis sur l'état de santé.

La personne à protéger est alors convoquée en vue d'être entendue par le juge de paix<sup>67</sup>. Le juge de paix détermine aussi, sur la base des données reprises dans la requête, quelles autres parties concernées<sup>68</sup> seront convoquées et entendues. Cela permet au juge de paix d'entendre le réseau social et d'en faire la cartographie. Cette dimension sociale est en effet importante pour déterminer l'état de la personne à protéger. Le juge examine ce que cette personne peut (encore) faire elle-même et dans quels cas elle a besoin d'aide. Il élaborera ensuite une protection sur mesure.

Le juge de paix prend ensuite une décision (ordonnance) et désigne, le cas échéant, un administrateur. Dans les 8 jours, l'administrateur désigné doit accepter cette mission par un écrit au juge de paix. Si l'administrateur désigné n'accepte pas la mission, le juge de paix désigne un autre administrateur. Les autres parties sont également informées de la décision de désignation d'un administrateur.

### Tâches de l'administrateur

Les tâches et les compétences de l'administrateur sont définies par le juge de paix dans sa décision et ce, en fonction du patrimoine et de l'état de santé de la personne protégée.

L'administrateur agit en bon père de famille. L'administrateur doit se soucier effectivement du sort de la personne protégée (bien entendu, dans les limites du possible). L'administrateur doit ainsi effectuer les dépenses qui permettent de subvenir convenablement aux besoins de la personne protégée.

L'administrateur implique aussi la personne protégée, dans la mesure du possible et selon ses capacités de compréhension, dans l'exercice de sa mission. Dans le cadre de l'exercice de sa mission, il se concerta, à intervalles réguliers, avec la personne protégée ou sa personne de confiance. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019, il est même tenu de le faire au moins une fois par an<sup>69</sup>.

En outre, l'administrateur a pour mission d'établir les contacts sociaux et administratifs nécessaires et d'en assurer le suivi et ce, en concertation et en accord avec la personne protégée (et, le cas échéant, avec l'autre administrateur ou personne de confiance).

Pour certains actes juridiques importants, l'administrateur doit toujours demander l'approbation du juge de paix, la fameuse procuration.

---

<sup>67</sup> Cette audition aura lieu, en général, au cabinet du juge de paix. On peut y déroger si la personne à protéger ne peut pas se déplacer. Le juge de paix et le greffier se rendent alors sur place, ce qui implique des frais de déplacement. Ces frais de déplacement sont fixés par la loi.

<sup>68</sup> Par ex., père, mère, conjoint, personne de confiance, frères, sœurs, etc.

<sup>69</sup> Article 499/1 du Code Civil.

Après l'acceptation de sa mission, l'administrateur dispose d'un mois pour rédiger un rapport initial. Ce rapport est un aperçu de tous les biens, de tous les revenus et de toutes les dettes de la personne protégée.

L'administrateur doit ensuite, tous les ans, faire rapport au juge de paix<sup>70</sup>. En principe, cela se fait à l'aide d'un rapport type<sup>71</sup>. Le rapport contient un aperçu chronologique de toutes les recettes et dépenses, de tous les biens, de tous les comptes et de toutes les dettes de la personne protégée au cours de l'année écoulée. L'administrateur de la personne doit également introduire un rapport mais celui-ci portera sur l'état de la personne protégée et sur toutes les démarches entreprises afin d'aider la personne protégée.

Une fois que la mission de l'administrateur est terminée, l'ancien administrateur dispose de 30 jours pour déposer un rapport final auprès du greffe de la justice de paix.

### Rémunération de l'administrateur

Le juge de paix peut accorder à l'administrateur une rétribution dont le montant ne peut légalement pas être supérieur à 3% de l'ensemble des revenus de la personne protégée. En plus de sa rémunération, l'administrateur peut aussi demander le remboursement de ses frais. Le juge de paix peut aussi accorder une rémunération complémentaire pour des prestations exceptionnelles et extraordinaires.

### Fin de l'administration

Il est possible, à tout moment, de mettre fin à la mission de l'administrateur, à la demande de la personne protégée, de l'administrateur lui-même ou, d'office, par le juge de paix. C'est au juge de paix que revient la décision finale.

La mission de l'administrateur se termine aussi lorsque :

- la personne protégée décède ;
- l'administrateur est remplacé dans sa mission ;
- la personne protégée est à nouveau déclarée capable.

Lorsqu'il est mis fin à l'administration, l'administrateur a encore quelques tâches à accomplir, notamment la rédaction d'un rapport final<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Sauf lorsque le juge de paix autorise d'y déroger de façon motivée.

<sup>71</sup> L'administrateur doit déposer le rapport au greffe, mais il doit également le transmettre à la personne de confiance et à la personne protégée, sauf s'il en a été dispensé.

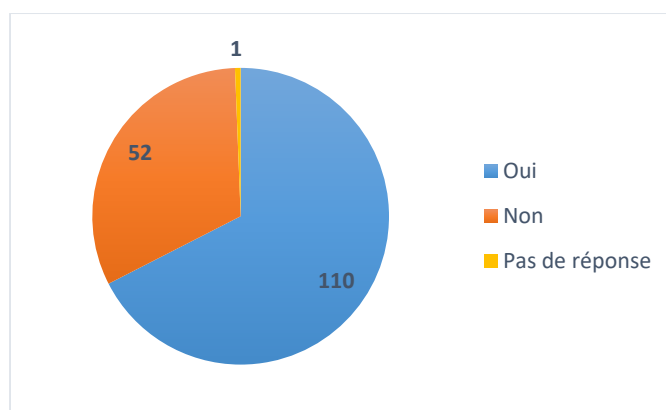
<sup>72</sup> Voir 5.2 pour le contrôle de ce rapport final.



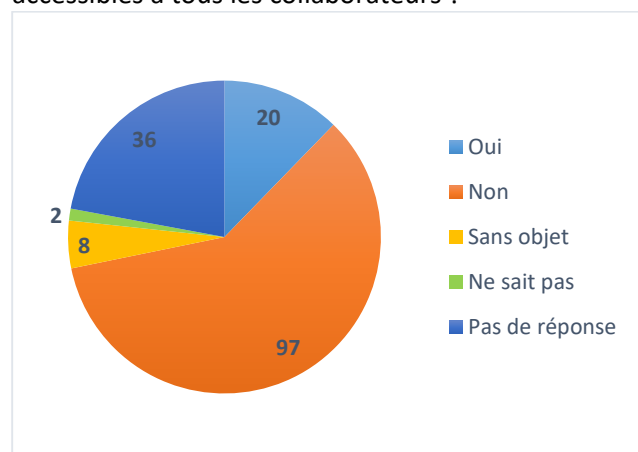
### 9.3. Annexe 3: analyse quantitative du questionnaire adressé aux justices de paix

## Sélection et désignation des administrateurs

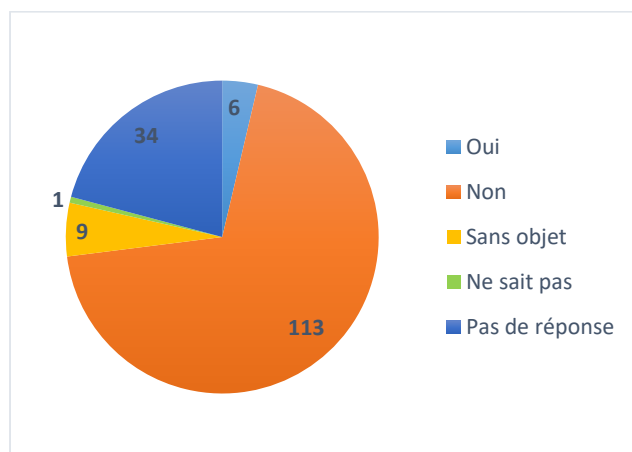
Avez-vous recours à des critères de sélection et/ou qualitatifs fixes pour les administrateurs ?



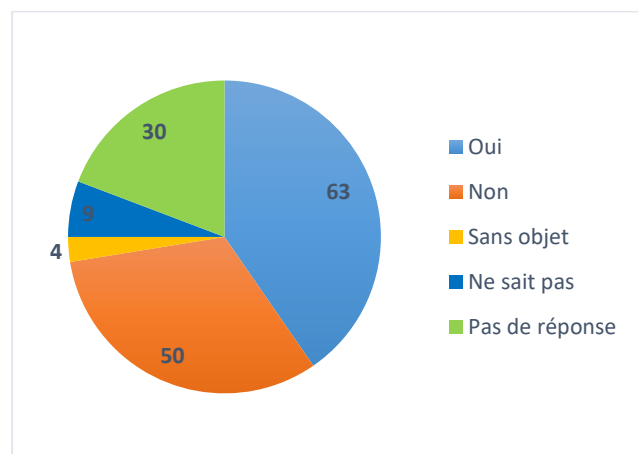
Ces critères de sélection et/ou qualitatifs ont-ils été diffusés au sein de la justice de paix / sont-ils accessibles à tous les collaborateurs ?



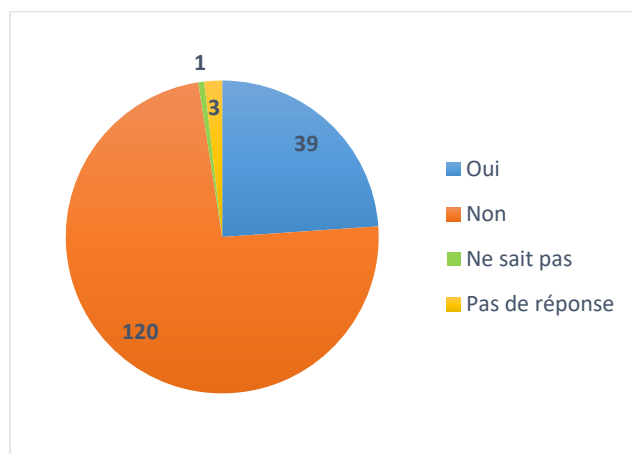
Ces critères de sélection et/ou qualitatifs ont-ils été rendus publics pour les administrateurs (potentiels) ?



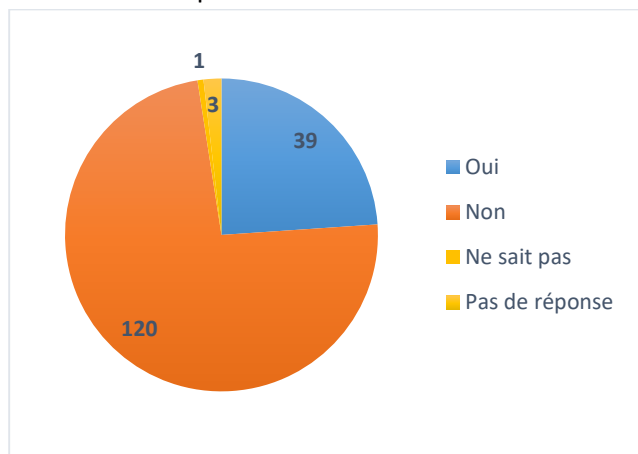
Les critères de sélection et/ou qualitatifs repris sont-ils utiles à l'appréciation de l'existence de conflits d'intérêts potentiels dans le chef des administrateurs ?



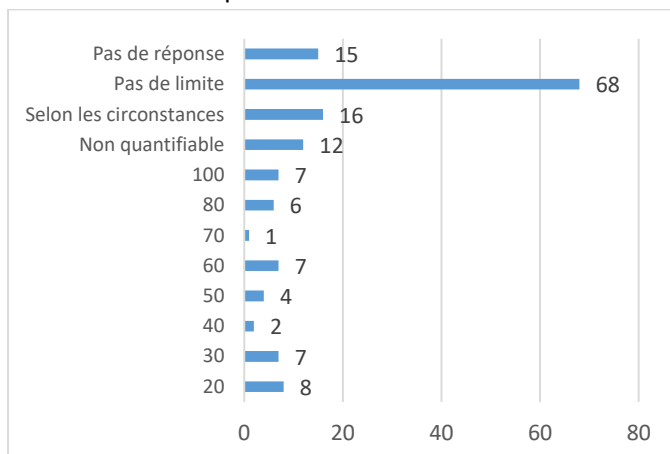
Une limitation est-elle apportée à la possibilité pour des juges suppléants d'être administrateur au sein de leur propre canton ?



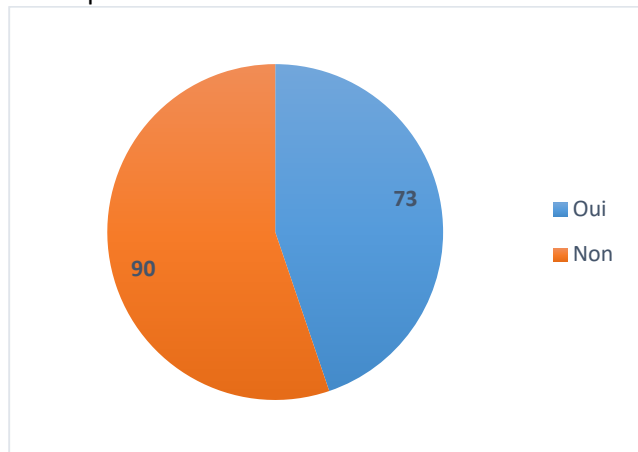
Limitez-vous le nombre de dossiers gérés simultanément par un seul administrateur ?



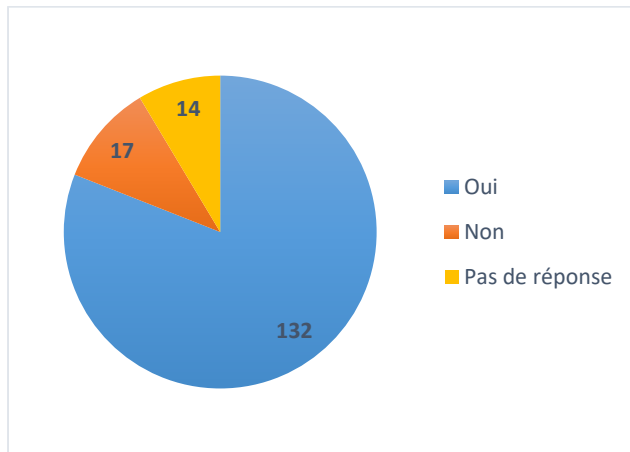
Dans l'affirmative, quel est le nombre maximum d'administrations par administrateur ?



Disposez-vous de manuels, d'une brochure ou d'un document d'information à l'usage des administrateurs familiaux, contenant un aperçu des règles légales en matière d'administration et des tâches qu'ils doivent accomplir ?

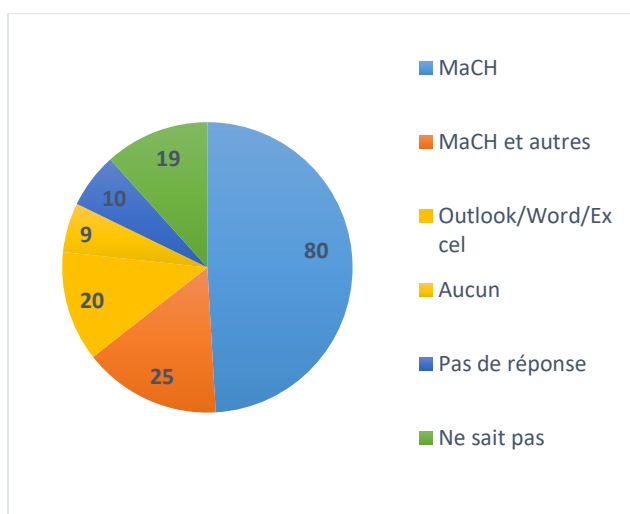


La brochure d'information du SPF Justice sur les administrations est-elle disponible au sein de votre justice de paix ?

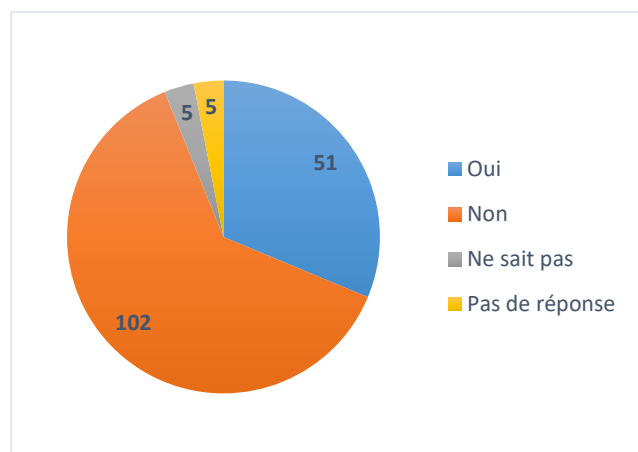


## Suivi administratif

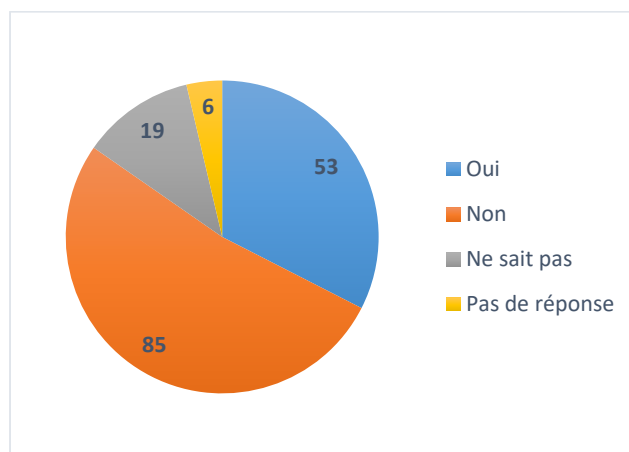
Dans quelle(s) application(s) informatique(s) enregistrez-vous les informations statistiques relatives aux administrations ?



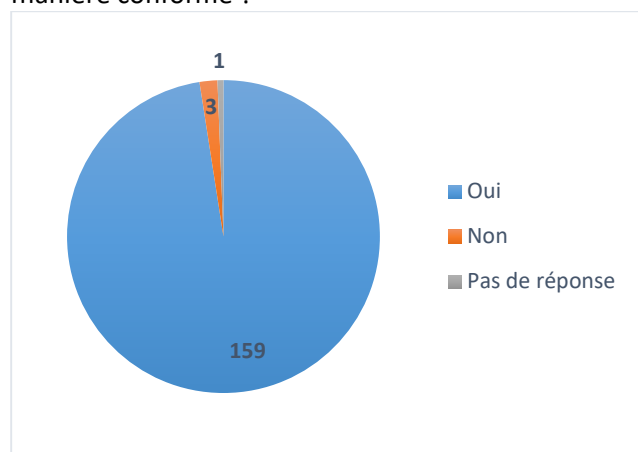
Utilisez-vous encore un système d'enregistrement papier (registres, etc.) ?



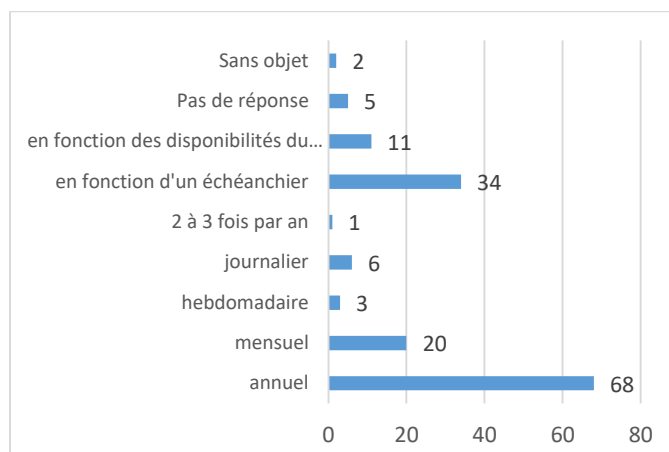
Existe-t-il des directives pour enregistrer les informations statistiques ?



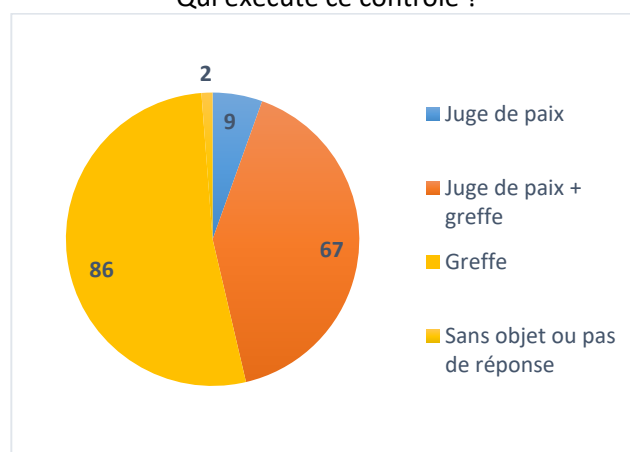
Est-il vérifié que les rapports périodiques des administrateurs sont déposés en temps utile et de manière conforme ?



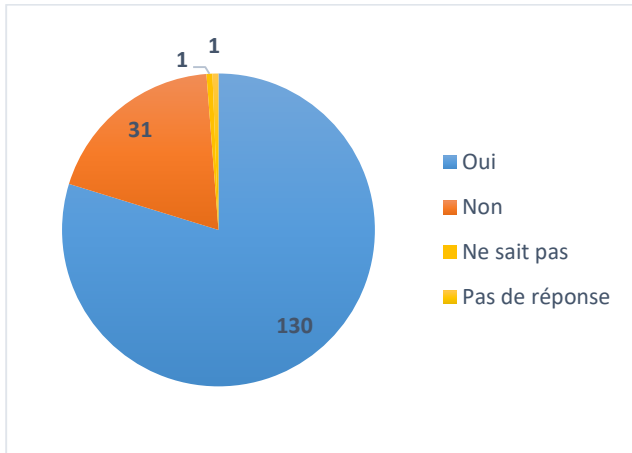
Quand ce contrôle a-t-il lieu et à quelle fréquence ?



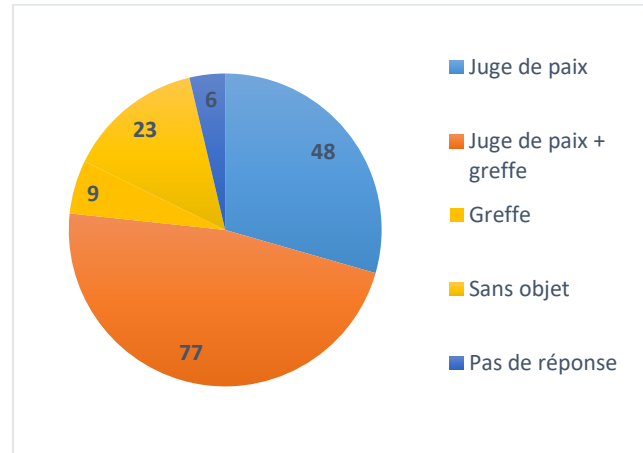
Qui exécute ce contrôle ?



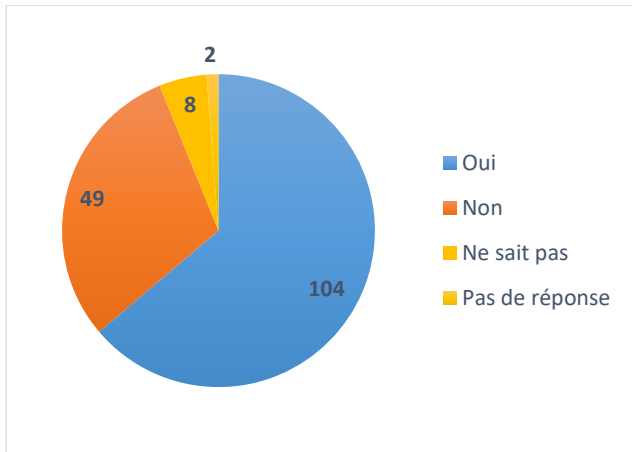
Votre justice de paix opère-t-elle activement un contrôle sur la manière dont l'administrateur a exécuté sa tâche ?



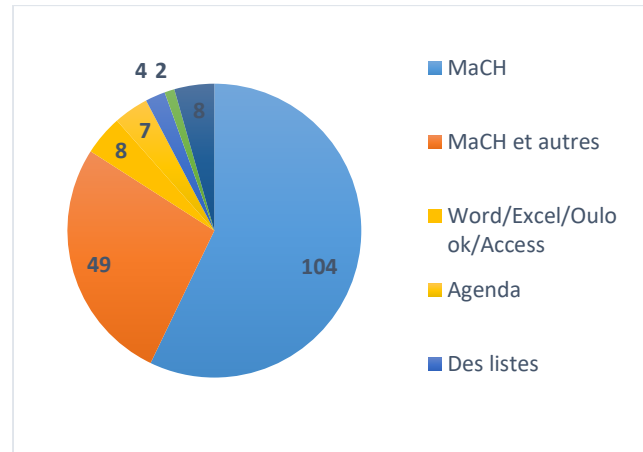
Qui exerce ce contrôle ?



Avez-vous recours à des outils numériques ou à d'autres outils pour l'enregistrement/le suivi des administrations ?

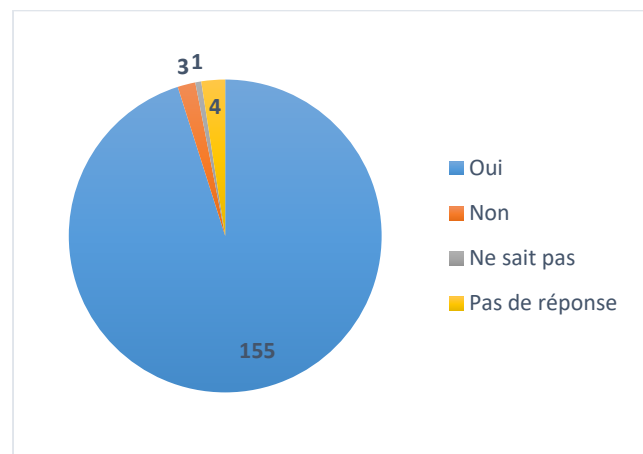


Si oui, lesquels ?

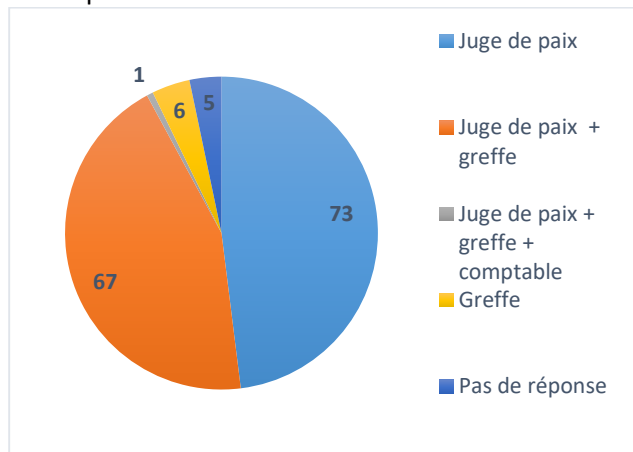


## Contrôle financier

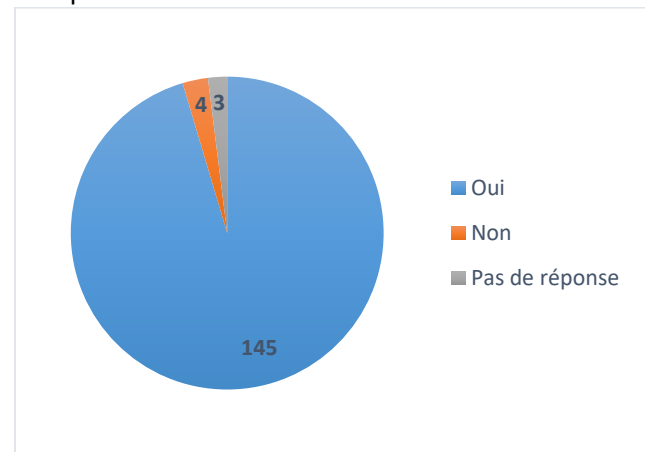
Y a-t-il des règles, procédures et/ou accords types quant au mode de rémunération des administrateurs ?



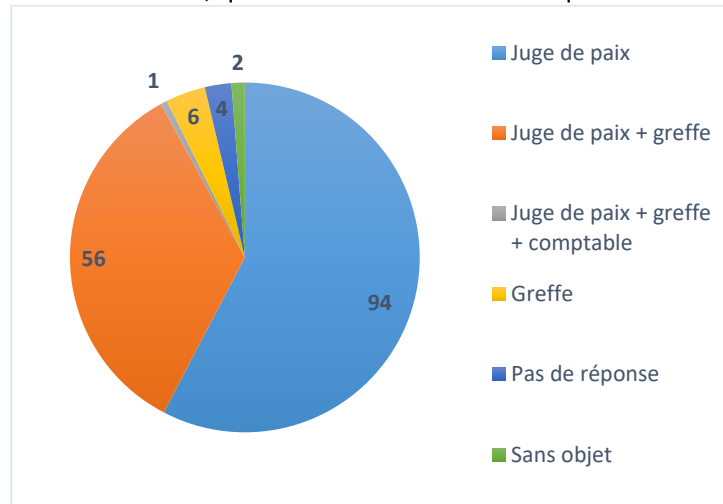
Qui exerce un contrôle sur le calcul de ces honoraires et de quelle manière ?



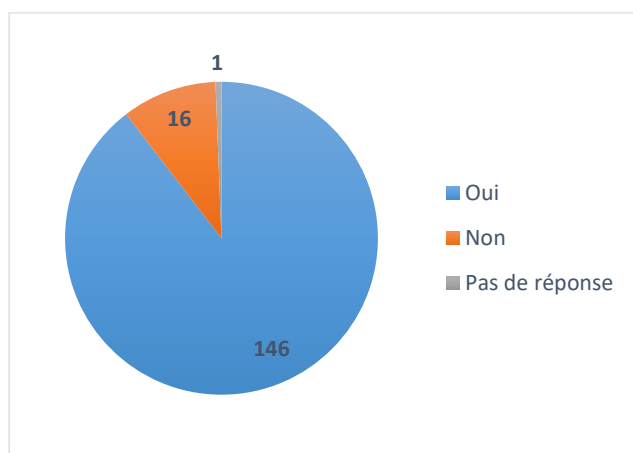
Y a-t-il un contrôle des frais consentis ou des devoirs exceptionnels ?



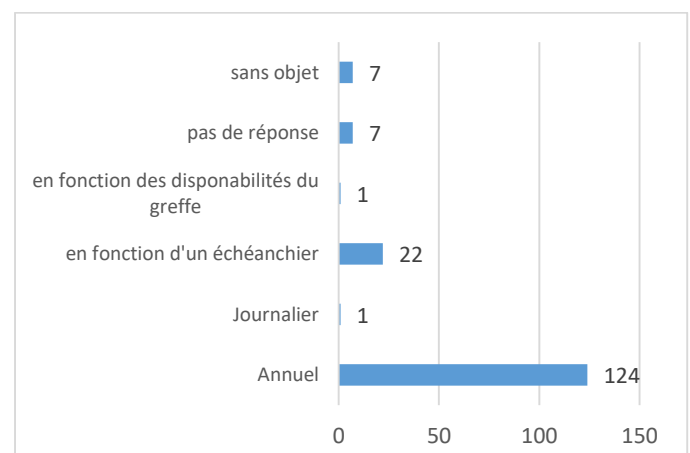
Dans l'affirmative, qui exerce ce contrôle et de quelle manière ?



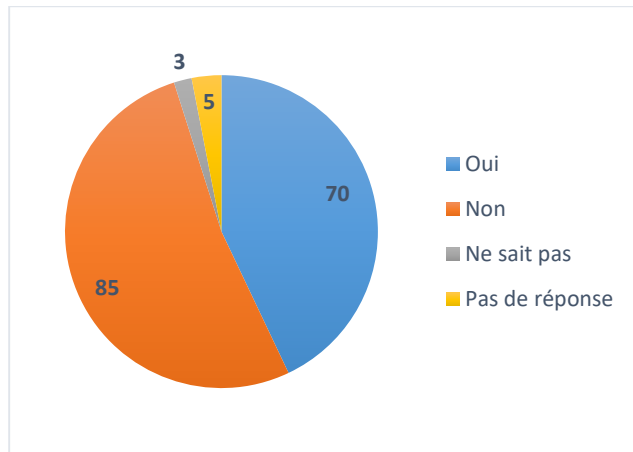
Y a-t-il un contrôle de l'exactitude de la partie comptable du rapport des administrateurs ?



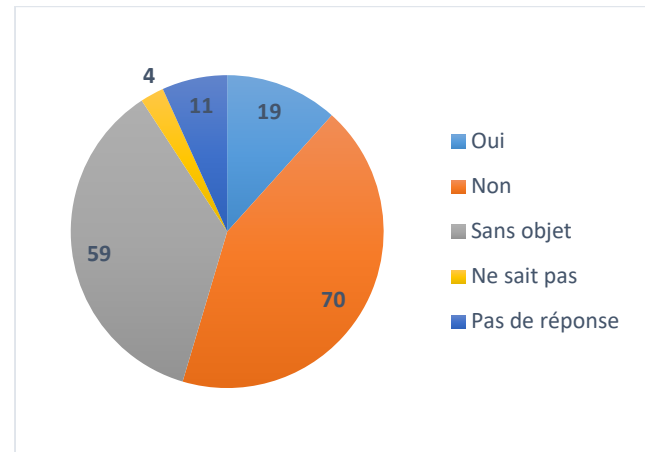
Quand ce contrôle se déroule-t-il et à quelle fréquence ?



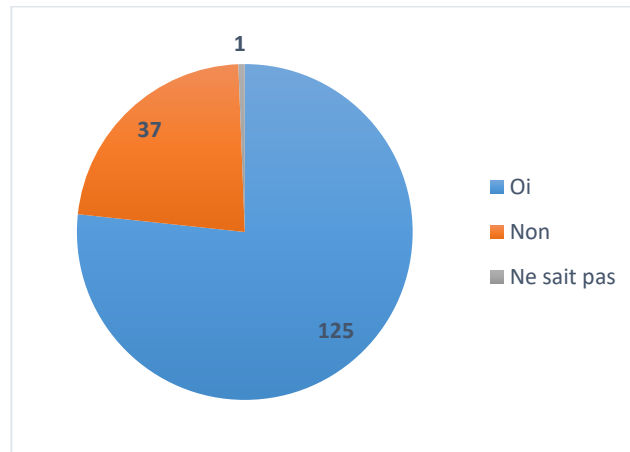
Y a-t-il des règles et procédures types en matière de contrôle de l'exactitude de la partie comptable du rapport des administrateurs ?



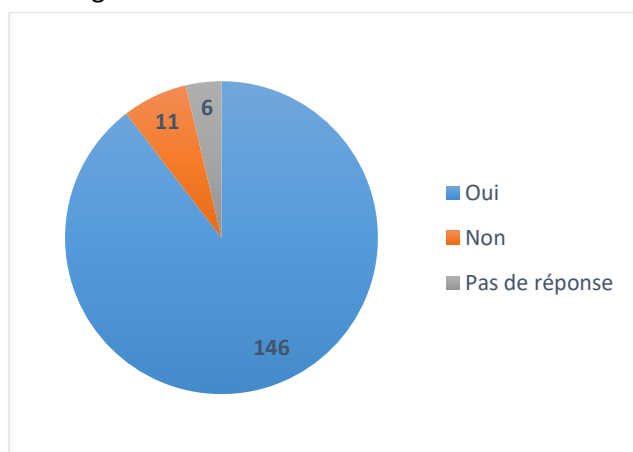
Dans l'affirmative, ont-elles été définies par écrit ?



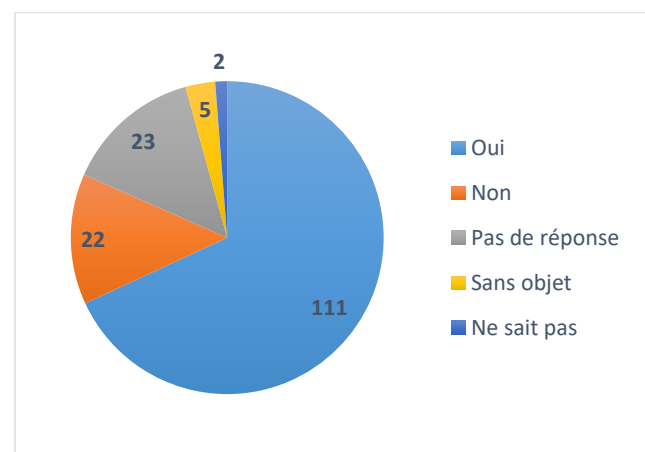
Y a-t-il un contrôle du rapport patrimonial initial (rapport initial) ?



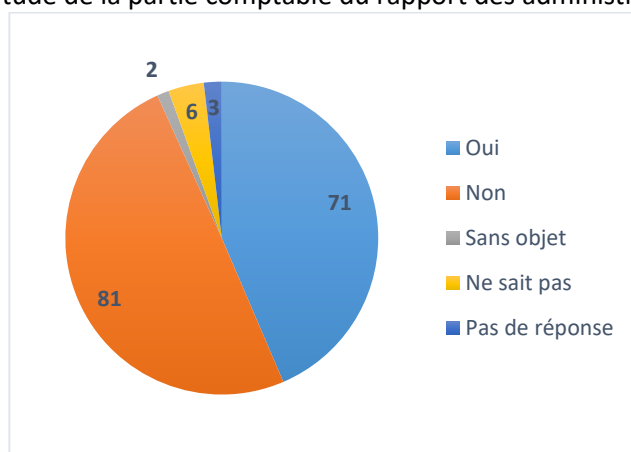
Un contrôle a-t-il lieu lorsque l'administrateur est déchargé de sa mission ?



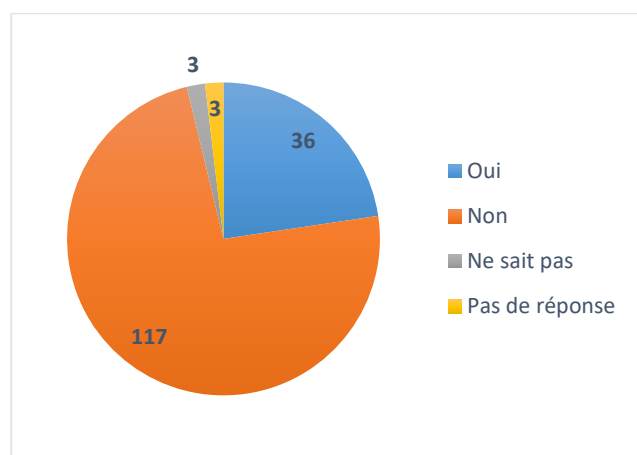
Ce contrôle initial se déroule-t-il de manière uniforme dans tous les cas ?



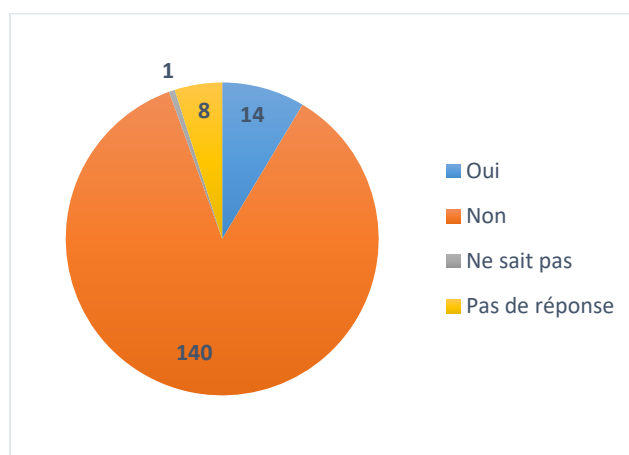
Estimez-vous que vous et/ou vos collaborateurs disposez des connaissances et aptitudes nécessaires pour, dans tous les cas, contrôler l'exactitude de la partie comptable du rapport des administrateurs ?



Y a-t-il une politique concernant les cas dans lesquels il est fait appel à un comptable pour donner des avis techniques sur la partie comptable du rapport des administrateurs ?

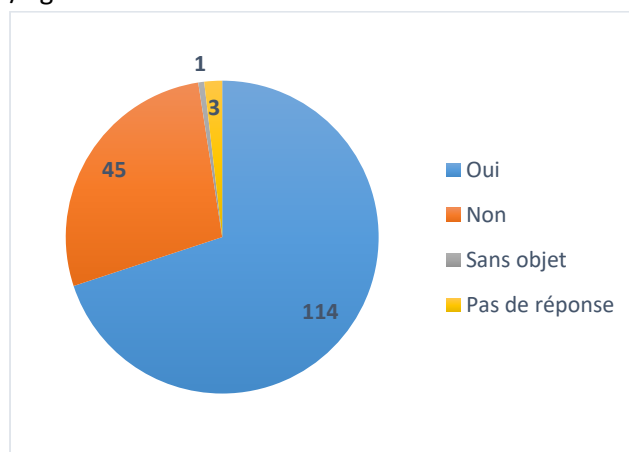


Depuis le 1/9/2014, avez-vous déjà fait appel à un comptable pour donner des avis techniques ?

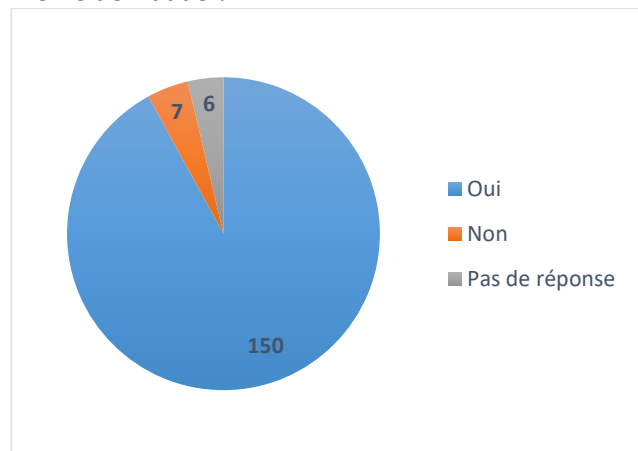


**Fraude**  
**Conflits d'intérêts**  
**Abus**

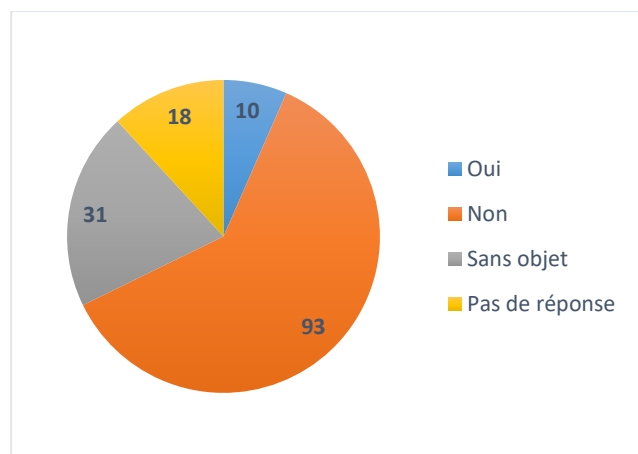
Y a-t-il une manière fixe de gérer un cas où un conflit d'intérêts, un abus et/ou une fraude sont découverts /signalés dans le chef de l'administrateur ?



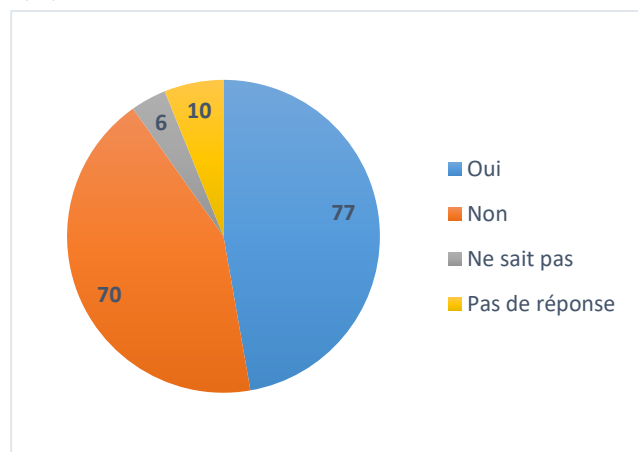
Y a-t-il des « clignotants » constituant pour vous un indice de l'existence de problèmes potentiels de mauvaise gestion, d'abus, de conflits d'intérêts ou même de fraude ?



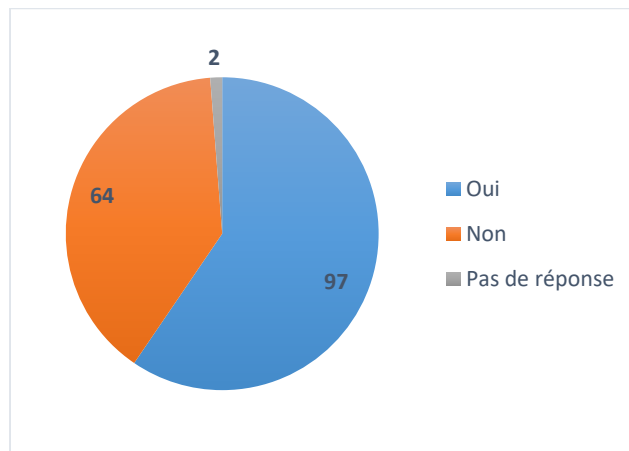
Dans l'affirmative, cette procédure a-t-elle été définie par écrit ?



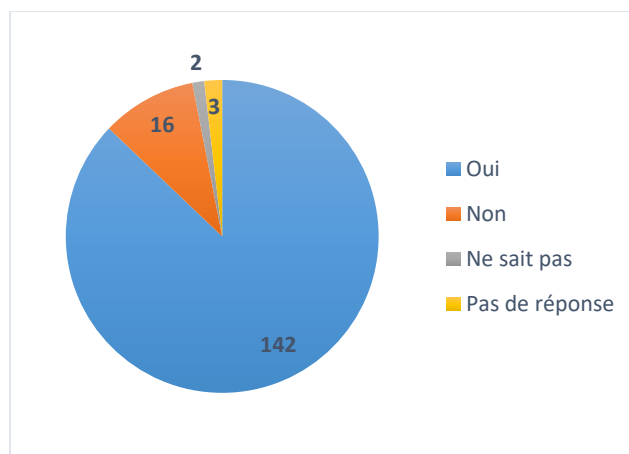
Au sein de votre canton, y a-t-il eu des *signalements relatifs* à de potentiels conflits d'intérêts, abus et/ou fraude dans le chef des administrateurs depuis le 1/9/2014 ?



Disposez-vous d'une procédure en matière de traitement des plaintes concernant des administrateurs ?



Avez-vous reçu des plaintes concernant des administrations/administrateurs depuis le 1/9/2014 ?



Au sein de votre canton, des conflits d'intérêts, abus et/ou fraudes ont-ils été *constatés* dans le chef des administrateurs depuis le 1/9/2014 ?

