

# Évaluation

de la

## loi du 17 mars 2013

réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau  
statut de protection conforme à la dignité humaine

## Rapport final

### Promoteurs

Tim Wuyts, Nathalie Dandoy, Frederik Swennen, Sofie Hennau

### Chercheurs

Mathilde Hacon, Lennert Jeurissen

# Table des matières

|                                                                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. INLEIDING   INTRODUCTION</b>                                                                                           | <b>5</b>  |
| A. DELIMITATION ET OBJECTIF DE LA RECHERCHE                                                                                  | 5         |
| B. QUESTIONS DE RECHERCHE                                                                                                    | 5         |
| C. METHODOLOGIE                                                                                                              | 6         |
| 1. <i>Analyse de la doctrine</i>                                                                                             | 6         |
| 2. <i>Étude empirique</i>                                                                                                    | 6         |
| a. Consultation et analyse de données statistiques                                                                           | 7         |
| b. Groupes de discussion                                                                                                     | 8         |
| c. Enquête                                                                                                                   | 9         |
| D. STRUCTURE                                                                                                                 | 11        |
| <b>II. TOEPASSINGSGEBIED   CHAMP D'APPLICATION</b>                                                                           | <b>13</b> |
| A. CADRE LEGAL ET RATIO LEGIS                                                                                                | 13        |
| B. DONNEES CHIFFREES                                                                                                         | 13        |
| C. RESULTATS DE L'ENQUETE EMPIRIQUE                                                                                          | 14        |
| 1. <i>Juges de paix</i>                                                                                                      | 14        |
| a. Enquête                                                                                                                   | 14        |
| b. Table ronde du 31 octobre 2023                                                                                            | 19        |
| c. Conclusion                                                                                                                | 20        |
| 2. <i>Médecins</i>                                                                                                           | 21        |
| a. Expériences                                                                                                               | 21        |
| b. Améliorations possibles                                                                                                   | 26        |
| c. Conclusion                                                                                                                | 28        |
| D. ANALYSE DE LA DOCTRINE                                                                                                    | 30        |
| 1. <i>Points d'attention relevés par la jurisprudence et la doctrine</i>                                                     | 30        |
| 2. <i>Évaluation du respect des droits de l'homme</i>                                                                        | 35        |
| E. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS                                                                                            | 37        |
| 1. <i>Introduction</i>                                                                                                       | 37        |
| 2. <i>Couverture des besoins de protection</i>                                                                               | 37        |
| 3. <i>Évolutions ayant un impact sur les besoins de protection</i>                                                           | 39        |
| 4. <i>État d'incapacité d'exprimer sa volonté</i>                                                                            | 40        |
| 5. <i>État de prodigalité</i>                                                                                                | 41        |
| 6. <i>Certificat médical circonstancié</i>                                                                                   | 42        |
| <b>III. PROTECTION EXTRAJUDICIAIRE   BUITENGERECHTELIJKE BESCHERMING</b>                                                     | <b>46</b> |
| A. CADRE LÉGAL                                                                                                               | 46        |
| B. STATISTIQUES                                                                                                              | 47        |
| 1. <i>Champ de l'étude statistique quantitative et méthodologie de collecte de données</i>                                   | 47        |
| 2. <i>Objectifs de l'étude statistique quantitative</i>                                                                      | 49        |
| 3. <i>Résultats de l'étude quantitative relative aux deux échantillons étudiés</i>                                           | 49        |
| a. Utilisation du mandat de protection extrajudiciaire et de la déclaration de préférence sur le territoire belge            | 49        |
| b. Enregistrement par le notaire ou le greffe du mandat de protection extrajudiciaire et de la déclaration de préférence     | 50        |
| c. Localisation géographique des enregistrements des mandats de protection extrajudiciaire et des déclarations de préférence | 52        |
| d. Age des destinataires du mandat de protection extrajudiciaire et de la déclaration de préférence                          | 53        |
| e. Modifications et résiliations des mandats de protection extrajudiciaire et des déclarations de préférence                 | 55        |
| f. Juridictionnalisation de la protection extrajudiciaire                                                                    | 58        |
| C. RESULTATS DE L'ENQUETE EMPIRIQUE                                                                                          | 59        |
| 1. <i>Juges de paix</i>                                                                                                      | 59        |
| a. Enquête 2023                                                                                                              | 59        |
| b. Table ronde du 31 octobre 2023                                                                                            | 63        |

|     |                                                                                         |            |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| c.  | Conclusion .....                                                                        | 64         |
| 2.  | <i>Notaires</i> .....                                                                   | 64         |
| a.  | Enquête en ligne.....                                                                   | 64         |
| b.  | Table ronde du 31 octobre 2023.....                                                     | 73         |
| c.  | Synthèse.....                                                                           | 76         |
| 3.  | <i>Les associations</i> .....                                                           | 77         |
| a.  | Enquête.....                                                                            | 77         |
| b.  | Table ronde du 31 octobre 2023.....                                                     | 78         |
| c.  | Synthèse.....                                                                           | 78         |
| 4.  | <i>Les membres d'associations</i> .....                                                 | 78         |
| 5.  | <i>Établissements bancaires</i> .....                                                   | 79         |
| 6.  | <i>Médecins</i> .....                                                                   | 82         |
| D.  | ANALYSE DE LA DOCTRINE .....                                                            | 90         |
| 1.  | <i>Points d'attention relevés par la jurisprudence et la doctrine</i> .....             | 90         |
| 2.  | <i>Étude empirique, Limbourg, 2019</i> .....                                            | 96         |
| E.  | CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....                                                    | 102        |
| 1.  | <i>Synthèse des questions posées dans le cahier des charges</i> .....                   | 102        |
| 2.  | <i>Points d'attention issus de l'étude</i> .....                                        | 104        |
| a.  | Aptitude du mandant à conclure un contrat de mandat .....                               | 104        |
| b.  | Mesures de contrôle du mandataire.....                                                  | 104        |
| c.  | Qualités du mandataire .....                                                            | 107        |
| d.  | Aspects pratiques et logistiques.....                                                   | 107        |
| IV. | <b>PROTECTION JUDICIAIRE   RECHTERLIJKE BESCHERMING</b> .....                           | <b>108</b> |
| A.  | CADRE LEGAL ET RATIO LEGIS .....                                                        | 108        |
| B.  | DONNEES CHIFFREES .....                                                                 | 111        |
| 1.  | <i>Introduction</i> .....                                                               | 111        |
| 2.  | <i>Moniteur belge</i> .....                                                             | 112        |
| a.  | Généralités.....                                                                        | 112        |
| b.  | Désignations .....                                                                      | 112        |
| c.  | Administrateurs professionnels.....                                                     | 113        |
| d.  | Personnes de confiance .....                                                            | 114        |
| e.  | Remplacements.....                                                                      | 115        |
| f.  | Mainlevée .....                                                                         | 115        |
| g.  | Portée.....                                                                             | 116        |
| 3.  | <i>Collège des cours et tribunaux : années judiciaires 2013-2014 et 2021-2022</i> ..... | 118        |
| a.  | Nombre de demandes de protection .....                                                  | 118        |
| b.  | Nombre de demandes dans des dossiers existants .....                                    | 120        |
| 4.  | <i>Analyse de contenu sur la base d'un échantillon</i> .....                            | 123        |
| a.  | Justices de paix de Hasselt (2 cantons) .....                                           | 123        |
| b.  | Justices de paix de Flandre orientale (5 cantons).....                                  | 124        |
| c.  | Justices de paix de Marche-en-Famenne (1 canton).....                                   | 125        |
| d.  | Justices de paix de Mons (2 cantons).....                                               | 125        |
| C.  | RESULTATS DE L'ENQUETE EMPIRIQUE .....                                                  | 126        |
| 1.  | <i>Juges de paix</i> .....                                                              | 126        |
| a.  | Charge de travail .....                                                                 | 126        |
| b.  | Organisation d'une mesure de protection judiciaire.....                                 | 130        |
| c.  | Organisation de l'administration.....                                                   | 134        |
| d.  | Utilisation du Registre central de protection des personnes (RCPP) .....                | 146        |
| e.  | Coopération au sein d'un même arrondissement judiciaire.....                            | 147        |
| f.  | Table ronde du 31 octobre 2023.....                                                     | 150        |
| g.  | Conclusion .....                                                                        | 151        |
| 2.  | <i>Administrateurs professionnels</i> .....                                             | 153        |
| a.  | Introduction .....                                                                      | 153        |
| b.  | Formation des administrateurs professionnels.....                                       | 153        |
| c.  | Désignation des administrateurs professionnels .....                                    | 154        |

|    |                                                                                                           |     |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| d. | Nature et limite de la mission de l'administrateur professionnel .....                                    | 155 |
| e. | Rémunération de l'administrateur professionnel .....                                                      | 157 |
| f. | Valorisation de l'image de l'administrateur professionnel .....                                           | 158 |
| g. | Reconnaissance de l'existence et de la mission de l'administrateur professionnel.....                     | 159 |
| h. | Déontologie et corps disciplinaire .....                                                                  | 160 |
| i. | Cadre légal actuel relatif aux incapables majeurs .....                                                   | 160 |
| j. | Obligations administratives .....                                                                         | 160 |
| k. | Individualisation de la mission.....                                                                      | 161 |
| l. | Association de la personne protégée à l'administration.....                                               | 161 |
| m. | Personnalisation de la mesure de protection judiciaire.....                                               | 162 |
| n. | Personne de confiance.....                                                                                | 163 |
| o. | Principes ou souhaits énoncés par la personne protégée .....                                              | 164 |
| p. | Difficultés et améliorations liées à la mise en œuvre de l'administration .....                           | 164 |
| q. | Evaluation de la charge de travail des administrateurs professionnels .....                               | 165 |
| r. | Amélioration de l'accessibilité et du fonctionnement du Registre central de protection des personnes..... | 166 |
| s. | Table ronde du 31 octobre 2023.....                                                                       | 167 |
| t. | Conclusion .....                                                                                          | 170 |
| 3. | <i>Les associations</i> .....                                                                             | 173 |
| a. | Expérience .....                                                                                          | 173 |
| b. | Suggestions.....                                                                                          | 176 |
| c. | Table ronde.....                                                                                          | 177 |
| d. | Conclusion .....                                                                                          | 179 |
| 4. | <i>Membres d'associations</i> .....                                                                       | 180 |
| a. | Expérience .....                                                                                          | 180 |
| b. | Synthèse.....                                                                                             | 183 |
| 5. | <i>Établissements bancaires</i> .....                                                                     | 183 |
| a. | Expérience .....                                                                                          | 183 |
| b. | Améliorations possibles .....                                                                             | 185 |
| c. | Conclusion .....                                                                                          | 186 |
| 6. | <i>Médecins</i> .....                                                                                     | 187 |
| a. | Expérience .....                                                                                          | 187 |
| b. | Conclusion .....                                                                                          | 188 |
| D. | RESULTATS DE L'ANALYSE DE LA DOCTRINE.....                                                                | 189 |
| 1. | <i>Introduction</i> .....                                                                                 | 189 |
| 2. | <i>Points d'attention issus de la jurisprudence et de la doctrine</i> .....                               | 189 |
| 3. | <i>Recommandations du Conseil supérieur la Justice</i> .....                                              | 194 |
| 4. | <i>Recommandations du Conseil National Supérieur des Personnes Handicapées</i> .....                      | 195 |
| 5. | <i>Évaluation du respect des droits de l'homme</i> .....                                                  | 196 |
| a. | Comité des droits des personnes handicapées .....                                                         | 196 |
| b. | Cour européenne des droits de l'homme .....                                                               | 198 |
| E. | DECISIONS ET RECOMMANDATIONS EN MATIERE DE PROTECTION JUDICIAIRE.....                                     | 200 |
| 1. | <i>Cadre légal et objectifs</i> .....                                                                     | 200 |
| 2. | <i>Données chiffrées</i> .....                                                                            | 201 |
| 3. | <i>Registre central de la protection des personnes</i> .....                                              | 202 |
| 4. | <i>Conclusions et recommandations systémiques</i> .....                                                   | 204 |
| 5. | <i>Conclusions et recommandations spécifiques</i> .....                                                   | 207 |
| V. | CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....                                                                       | 209 |
| A. | CONCLUSION .....                                                                                          | 209 |
| 1. | <i>Impact de la loi du 17 mars 2013 sur la charge de travail</i> .....                                    | 209 |
| 2. | <i>Primauté de la protection extrajudiciaire</i> .....                                                    | 210 |
| 3. | <i>Priorité aux administrateurs familiaux</i> .....                                                       | 210 |
| 4. | <i>Organisation sur mesure de la protection judiciaire</i> .....                                          | 211 |
| 5. | <i>Contrôle et évaluation de l'administration</i> .....                                                   | 212 |
| 6. | <i>Évaluation du Registre central de la protection des personnes (RCPP)</i> .....                         | 212 |
| B. | TOUTES LES RECOMMANDATIONS EN UN COUP D'ŒIL.....                                                          | 213 |

## I. INLEIDING | INTRODUCTION

### A. Délimitation et objectif de la recherche

1. L'article 224 de la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut conforme à la dignité humaine<sup>1</sup> (ci-après : loi du 17 mars 2013) prévoit que l'application de la présente loi sera évaluée par le ministre de la Justice au cours de la neuvième année suivant la date de son entrée en vigueur (= 2023).

Le SPF Justice a confié cette tâche à un consortium composé de l'UHasselt, de l'UCLouvain et de l'UAntwerpen. Le présent rapport montre les résultats de cette étude. Ce rapport doit ensuite être transmis par le ministre de la Justice aux chambres législatives, au plus tard le 30 juin de la dixième année suivant l'entrée en vigueur de cette loi (soit le 30 juin 2024).

2. L'amendement à l'article 224 de la loi du 17 mars 2013 précise le contenu de cette évaluation.<sup>2</sup> L'amendement précise qu'il est particulièrement important que le fonctionnement de la protection extrajudiciaire et de l'administration judiciaire soient examinés eu égard aux profondes modifications apportées par cette loi. Conjointement à cet élément, il faudra également examiner la charge de travail supplémentaire que cette loi entraînera pour les justices de paix, à la lumière, notamment, du glissement de compétences engendré par la création du tribunal de la famille.

Les résultats de cette étude sont des recommandations pour ajuster le cadre réglementaire, d'une part, et sa mise en œuvre dans la pratique, d'autre part.

3. Une étude d'évaluation empirico-juridique est réalisée. Outre la cartographie de tous les résultats de recherche déjà disponibles, les données statistiques disponibles sont analysées. Ces analyses sont complétées par des données qualitatives et quantitatives recueillies lors de tables rondes et d'enquêtes auprès des acteurs concernés. La méthodologie adoptée pour cette étude est explicitée de manière plus précise ci-après.

### B. Questions de l'étude

4. Les principales questions de l'étude sont les suivantes :

- a. Quel est l'impact de la loi du 17 mars 2013 sur la charge de travail des justices de paix ?
- b. Dans quelle mesure les objectifs du législateur concernant l'introduction du mandat de protection extrajudiciaire en matière d'autonomie sont-ils atteints dans la pratique ?
- c. Dans quelle mesure la préférence pour un administrateur familial telle que préconisée par la loi du 17 mars 2013 est-elle effectivement suivie dans la pratique, et comment pourrait-elle être encore davantage encouragée ?
- d. Dans quelle mesure l'organisation d'une mesure de protection judiciaire est-elle réellement adaptée et quels sont les facteurs qui entrent en ligne de compte à cet égard ?
- e. Comment le contrôle et l'évaluation de l'administration sont-ils organisés dans les justices de paix, les mécanismes existants tels que le rapportage sont-ils correctement appliqués, et comment les juges de paix eux-mêmes perçoivent-ils ces mécanismes ?

---

<sup>1</sup> M.B., 14 juin 2013.

<sup>2</sup> Proposition de loi instaurant un statut de protection global des personnes majeures incapables, amendement n° 123 (TERWINGEN et consorts), *Doc. parl.*, Chambre 2010-11, n° 53-1009/2, 76.

- f. Quelles sont les implications de la création du registre central de la protection des personnes pour les non-professionnels ? Le registre central est-il suffisamment accessible, didactique et convivial pour être facilement mis en œuvre ?

### C. Méthodologie

5. Compte tenu de la nature des questions de l'étude, le choix s'est porté sur une étude d'évaluation empirico-juridique. Pour parvenir à des recommandations sur le cadre réglementaire et sa mise en œuvre dans la pratique, l'analyse de la doctrine (B) a été complétée par une étude empirique quantitative et qualitative (C). Les paragraphes ci-dessous expliquent plus avant les choix méthodologiques effectués.

#### 1. Analyse de la doctrine

6. L'analyse de la doctrine vise en premier lieu à identifier les résultats de recherche déjà disponibles. De nombreuses études ont déjà été menées, lesquelles évaluent la loi du 17 mars 2013 sur le plan de la doctrine et, dans une certaine mesure, d'un point de vue empirico-juridique.<sup>1</sup> Le rapport au Comité des Nations Unies pour les droits des personnes handicapées (voir UNIA) et les rapports d'évaluation de ce Comité (2014 et prochainement) ont également été inclus dans cette étude, dès lors qu'ils exposent les points problématiques du nouveau statut de protection du point de vue des droits humains et formulent également des recommandations.

Un examen de toute la jurisprudence disponible sur le nouveau statut de protection a également été effectué.

Enfin, des recommandations ont également été inspirées d'une étude approfondie de droit comparé organisée par deux organisations internationales (FL-EUR et AIDC), à laquelle la Belgique a participé.

7. À partir de critères d'évaluation définis, les différents volets de l'analyse de la doctrine ont permis d'obtenir une vue d'ensemble des incohérences, des ambiguïtés et des lacunes du cadre réglementaire. Elles ont servi de base à des recommandations visant à améliorer le cadre réglementaire.

#### 2. Étude empirique

8. L'enquête empirique permet de vérifier dans quelle mesure les objectifs visés par le législateur en 2013 sont effectivement atteints dans la pratique. À cette fin, des données quantitatives (données statistiques et enquêtes) et qualitatives (groupes de discussion) ont été utilisées. La recherche quantitative permet d'interroger simultanément de grands groupes de répondants et de dresser un tableau général du sujet de recherche sur la base des valeurs d'un ensemble de variables. Toutefois, il est difficile de saisir pleinement la richesse, la complexité et les nuances de la réalité à partir de données chiffrées.<sup>3</sup> Le fait que les études qualitatives se concentrent sur un nombre limité de cas permet d'obtenir des explications et des analyses plus approfondies.<sup>4</sup> En d'autres termes, la complémentarité des volets qualitatifs et quantitatifs de cette étude a permis une évaluation plus nuancée, plus

---

<sup>3</sup> R.B. JOHNSON et L.B. CHRISTENSEN, *Educational research: Quantitative, qualitative and mixed approaches*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2014, 33-38 ; P. JOHN, « Quantitative methods » in D. MARSH et G. STOKER (éds.), *Theory and methods in political science*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, (267) 268-271.

<sup>4</sup> A. VROMEN, « Debating methods: rediscovering qualitative approaches » in D. MARSH et G. STOKER (éds.), *Theory and methods in political science*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, (249) 255-257 ; B. CAMBRE et H. WAEGE « Kwalitatief onderzoek en dataverzameling door open interviews », in J. BILLIET et H. WAEGE (éds.), *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaalwetenschappelijk onderzoek*, Berchem, De Boeck, 2011, (315) 316-321.

approfondie et plus complexe de la réglementation. Les paragraphes suivants examinent plus en détail les différentes sources de données et d'informations utilisées.

*a. Consultation et analyse de données statistiques*

9. Dans un premier temps, diverses données chiffrées ont été consultées et analysées en matière de protection judiciaire. Ces données doivent dresser un tableau objectif de l'évolution du nombre de demandes traitées par les justices de paix avant et après le 1<sup>er</sup> septembre 2014, du nombre de personnes placées sous administration, du nombre d'administrateurs ventilés par mission, d'une estimation du rapport entre le nombre d'administrateurs familiaux et d'administrateurs professionnels, d'une image globale de l'étendue de la protection et du nombre de cas dans lesquels une ou plusieurs personnes de confiance sont désignées. Plusieurs sources ont été rassemblées à cet effet.

10. Une première source de données importante concerne les chiffres relatifs au nombre de demandes traitées par les justices de paix immédiatement avant et après le 1<sup>er</sup> septembre 2014. Ces chiffres ont été demandés au Collège des cours et tribunaux. Nous avons opté pour une comparaison entre l'année judiciaire 2013-2014 et l'année judiciaire 2021-2022, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur du registre central (1<sup>er</sup> juin 2021), de sorte à pouvoir en mesurer l'impact également.

11. Afin d'obtenir une image nuancée de l'étendue de la protection et du rapport entre les administrateurs professionnels et les administrateurs familiaux, l'ambition était de mener une analyse de contenu au niveau des dossiers en recourant au Registre central de la protection des personnes. À cette fin, dix greffes ont été contactés par écrit. Lors de la sélection des greffes, l'objectif était d'atteindre une couverture géographique la plus étendue possible. Quatre greffes ont répondu à la demande de données, à savoir Marche-en-Famenne, Mons 1 et 2 et Hasselt. Les données fournies se sont révélées être une source riche d'informations. Toutefois, les analyses comparatives entre les greffes ont été entravées par le manque d'uniformité du matériel fourni.

12. En outre, des données ont été collectées sur le nombre de personnes qui ont été placées sous protection judiciaire, l'étendue globale de la protection organisée (personnes, biens ou les deux), le nombre de remplacements d'administrateurs et le nombre de cas de cessations d'administrations. À cet effet, il a été recouru aux publications au *Moniteur belge* (cf. art. 1250 du Code judiciaire), du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2022.

13. Quatrièmement, la Fédération royale du notariat belge a fourni des chiffres sur les mandats de protection extrajudiciaire et les déclarations de préférence en matière d'administration. En effet, la Fédération royale gère les registres dans lesquels ces données sont enregistrées. Seules les données relatives à l'évolution du nombre de déclarations de préférence en matière d'administration datant de l'année précédant l'entrée en vigueur de la loi du 17 mars 2013 sont pertinentes, étant donné que la figure juridique du mandat de protection extrajudiciaire n'existait pas encore à l'époque.

14. En ce qui concerne la protection extrajudiciaire et les déclarations de préférence en matière d'administration, des chiffres détaillés ont déjà été demandés et publiés par le passé (voir p. ex. *Patrimonium* 2020). Ces chiffres donnent notamment une image du nombre de mandats de protection extrajudiciaire et de déclarations de préférence en matière d'administration nouvellement enregistrés par an et par canal, ainsi que du nombre de leurs modifications et cessations. Nous actualisons ces chiffres et, dans la mesure du possible, nous les approfondissons, notamment en ce qui concerne le profil du mandant et du mandataire ainsi que la répartition géographique.

15. En ce qui concerne le Registre national, nous avons indiqué directement et par l'intermédiaire du SPF Justice les statistiques que nous souhaitions obtenir. À notre demande initiale du 3 avril 2023 qui, après clarification, a été reçue pour traitement le 10 mai 2023, nous avons reçu une réponse le 9 août 2023 après plusieurs rappels. Il a été communiqué alors que la facture maximale de 15 644 euros serait facturée pour notre demande. Ce montant était inattendu et n'avait pas été budgétisé. Nous n'avons pas pu obtenir les données demandées, ni même après avoir sollicité le concours de SPF Justice.

*b. Groupes de discussion*

16. Au cours de l'étude, deux groupes de discussion ont été organisés, sur un ensemble de thèmes définis pour étoffer la recherche scientifique. La dynamique de groupe permet d'obtenir des informations plus approfondies, affinées et complexes que d'autres méthodes de recherche qualitatives telles que les entretiens approfondis.

17. Un premier groupe de discussion, de nature exploratoire, a eu lieu le 15 mai 2023. Les entretiens visaient à affiner et à compléter les résultats de l'analyse de la doctrine en recueillant l'input des organisations et des acteurs concernés sur leurs expériences dans la pratique. Ce faisant, les groupes de discussion ont apporté une contribution intéressante à la rédaction du questionnaire d'enquête et ont permis d'éviter de perdre de vue certains aspects importants.

18. Des représentants de diverses organisations ou instances représentatives ont participé aux groupes de discussion bilingues : l'Union royale des juges de paix et de police (URJPP), l'Ordre des barreaux francophones et germanophones (OBFG), l'Orde van Vlaamse Balies (OVb) et la Fédération royale du notariat belge (FRNB).<sup>5</sup>

19. Une deuxième série de groupes de discussion a été organisée le 31 octobre 2023, après la collecte et l'analyse de données quantitatives. Ces groupes de discussion visaient à compléter, nuancer et approfondir plus avant les résultats de l'enquête. En outre, la table ronde devait évaluer la faisabilité et le bien-fondé des recommandations. Plus concrètement, quatre groupes de discussion bilingues et homogènes ont été organisés avec des juges de paix, des notaires, des administrateurs professionnels et des organisations de la société civile. Pour assurer la continuité, ce sont les participants des premiers groupes de discussion qui ont à nouveau été invités.<sup>6</sup>

20. La deuxième série de groupes de discussion a été organisée pour remplacer les entretiens approfondis prévus avec les parties prenantes concernées. En effet, l'interaction entre les participants de la première série de groupes de discussion s'est avérée très enrichissante, tant pour les participants que pour les chercheurs. En dialoguant les uns avec les autres, non seulement des informations ont été échangées, mais les participants et les chercheurs sont parvenus à une compréhension plus riche, étayée par des faits, des problématiques et des défis. Outre cette justification de fond, des considérations d'ordre plus pratique ont également mis en évidence le fait qu'un groupe de discussion était préférable à des entretiens approfondis, qui requièrent généralement plus de temps et de travail.

---

<sup>5</sup> La liste complète des participants aux groupes de discussion figure à l'annexe 1. En outre, le Conseil supérieur national des personnes handicapées (CSNPH) a également été contacté et invité à participer aux entretiens des groupes de discussion. Il a rendu un avis écrit comprenant notamment un feed-back sur le questionnaire à établir.

<sup>6</sup> La liste complète des participants aux groupes de discussion figure à l'annexe 1.

*c. Enquête*

**21.** Sur la base des résultats de l'analyse de la doctrine et des premiers groupes de discussion, une enquête a été conçue pour évaluer la manière dont les répondants concevaient la mise en œuvre de la réglementation, ainsi que les éventuels problèmes ou obstacles qu'ils ont rencontrés dans la pratique en matière de protection judiciaire et extrajudiciaire.

**22.** Afin d'obtenir une image globale de l'expérience pratique, plusieurs groupes cibles concernés ont été impliqués dans l'enquête. Cette enquête s'adressait plus particulièrement aux juges de paix, aux administrateurs professionnels et volontaires, aux notaires, aux organisations de la société civile, aux institutions financières et aux médecins. Aucune enquête n'a été menée auprès de greffiers pour deux raisons. Premièrement, parce qu'il n'existe pas (plus) d'organisation représentative des greffiers à laquelle on pouvait faire appel pour distribuer les enquêtes et participer aux tables rondes. Ensuite, parce que l'organisation et le fonctionnement du greffe ont été inclus dans l'enquête adressée aux juges de paix. Lors de la première table ronde, il a été demandé aux juges de paix s'il était utile d'interroger les greffiers séparément. Les juges de paix présents ont indiqué que les juges de paix impliqueront les greffiers pour répondre aux questions pertinentes. Indirectement, la question de la charge de travail des greffiers a également fait l'objet d'une réponse via l'enquête auprès des juges de paix.

La sélection des organisations de la société civile considérées comme représentatives dans le cadre de cette enquête a été initialement confiée au CSNPH, étant donné que cet organe conseille directement le décideur politique sur les réglementations concernant les personnes handicapées et est composé de représentants des organisations visées. Le CSNPH est un organe officiellement reconnu par l'autorité fédérale. Par le passé, le législateur s'est inspiré des avis émis par cet organe lors des réformes de 2013 et 2018, et ce conformément aux articles 4.3 et 33.3 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

Pour répondre à la demande d'interroger également les personnes protégées, les administrateurs familiaux et les mandants et mandataires d'un mandat de protection extrajudiciaire, nous avons pu compter sur la collaboration des organisations de la société civile et des organisations de personnes âgées qui ont mobilisé leurs membres pour participer à l'enquête. Les questions ont été adaptées aux groupes cibles afin de maximiser le taux de réponse.

L'enquête a été réalisée au cours de l'été 2023. Pour interroger les différents groupes, il a été opté pour une enquête en ligne : à moins que les répondants n'aient explicitement demandé un exemplaire papier de l'enquête, ils ont dû saisir leurs réponses directement via un site internet. Cela permet de toucher un très grand nombre de participants potentiels qui peuvent répondre à l'enquête au moment qui leur convient. La période estivale n'était pas le moment idéal pour organiser l'enquête, mais elle a été maintenue afin de pouvoir traiter les résultats de l'enquête en temps utile et d'en discuter dans le cadre de tables rondes. Pour augmenter encore le taux de réponse, l'appel à participation a été réitéré par les organisations citées à la mi-août, accompagné d'une prolongation du délai de réponse.

L'enquête a été menée dans tous les arrondissements judiciaires et diffusée (à l'échelle nationale) par l'intermédiaire des organisations professionnelles représentatives et, le cas échéant, des chefs de corps. Il s'agit de tous les présidents des juges de paix et de police et de l'Union royale des juges de paix et de police (URJPP) en ce qui concerne les juges de paix, de la Fédération royale du notariat belge (FRNB) en ce qui concerne les notaires, de l'Orde van Vlaamse Balies (OVb) et d'Avocat.be en ce qui concerne les administrateurs professionnels, du Conseil supérieur national des personnes handicapées (CSNPH) en ce qui concerne les organisations de la société civile, des organisations de la société civile contactées par écrit par le CSNPH en ce qui concerne leurs membres, de Febelfin en ce qui concerne les institutions financières et de l'Ordre des médecins en ce qui concerne les médecins. Les chercheurs

souhaitent exprimer leurs sincères remerciements aux chefs de corps et aux organisations susmentionnées pour le soutien qu'ils ont apporté à la réalisation de cette étude. Cela a permis à tous les acteurs concernés et au plus grand nombre possible d'organisations de la société civile et de leurs membres de répondre à l'enquête.

**23.** Le tableau suivant donne un aperçu du taux de réponse des différents groupes cibles. Le chiffre total donne une image des répondants qui ont rempli au moins une partie du questionnaire.

|                                              | Total (N) |
|----------------------------------------------|-----------|
| Juges de paix                                | 70        |
| Notaires                                     | 76        |
| Médecins                                     | 317       |
| Institutions financières                     | 13        |
| Administrateurs professionnels               | 357       |
| Organisations de la société civile           | 51        |
| Membres d'organisations de la société civile | 567       |

L'enquête adressée aux juges de paix, aux administrateurs professionnels et aux notaires demandait expressément dans quel arrondissement judiciaire ils travaillaient. Voici un bref aperçu des réponses. À chaque fois, les aperçus indiquent le nombre minimum de répondants ayant participé dans l'arrondissement judiciaire concerné, car tous les répondants n'ont pas répondu à cette question. Les réponses reçues montrent une participation minimale dans tous les arrondissements judiciaires du pays.

#### **Juges de paix**

| Arrondissement judiciaire | Total (N) |
|---------------------------|-----------|
| Flandre occidentale       | 1         |
| Flandre orientale         | 8         |
| Anvers                    | 11        |
| Limbourg                  | 4         |
| Louvain                   | 3         |
| Hainaut                   | 6         |
| Namur                     | 2         |
| Liège                     | 4         |
| Luxembourg                | 2         |
| Eupen                     | 1         |
| Brabant wallon            | 1         |
| Bruxelles (NL/FR)         | 4/3       |

#### **Notaires**

| Arrondissement judiciaire | Total (N) |
|---------------------------|-----------|
| Flandre occidentale       | 11        |
| Flandre orientale         | 12        |
| Anvers                    | 6         |
| Limbourg                  | 1         |
| Louvain                   | 4         |
| Hainaut                   | 4         |

|                   |     |
|-------------------|-----|
| Namur             | 3   |
| Liège             | 6   |
| Luxembourg        | 3   |
| Eupen             | 0   |
| Brabant wallon    | 1   |
| Bruxelles (NL/FR) | 1/4 |

#### Administrateurs professionnels

| Arrondissement judiciaire | Total (N) |
|---------------------------|-----------|
| Flandre occidentale       | 10        |
| Flandre orientale         | 33        |
| Anvers                    | 46        |
| Limbourg                  | 5         |
| Louvain                   | 14        |
| Hainaut                   | 71        |
| Namur                     | 11        |
| Liège                     | 41        |
| Luxembourg                | 32        |
| Eupen                     | 0         |
| Brabant wallon            | 23        |
| Bruxelles (NL/FR)         | 15/3      |

Les institutions financières qui ont participé à l'enquête opèrent dans toute la Belgique. On y compte au moins trois grandes banques.

Lors de la consultation des médecins, des organisations de la société civile et des membres de ces dernières, ils n'ont pas été interrogés sur leur lieu d'activité. L'enquête a été diffusée dans tout le pays et il était possible d'y répondre dans les deux langues nationales (FR/NL). Lors de l'examen des résultats de l'enquête, tout déséquilibre éventuel dans le taux de réponse est explicitement mentionné.

**24.** L'absence de données contextuelles sur les différents groupes cibles empêche un examen approfondi de la représentativité de l'échantillon. S'il est important d'en tenir compte dans l'interprétation de ces données, cela n'enlève rien à la valeur ajoutée des chiffres collectés. Les données quantitatives donnent tout de même un aperçu de l'attitude et de l'évaluation des principales parties prenantes en ce qui concerne (l'application de) la loi du 17 mars 2013.

**25.** Afin de maximiser les réponses des différents groupes cibles, les questions de l'enquête n'étaient pas obligatoires. Cela a donné lieu à des différences de comportement de réponse dans un même questionnaire. C'est pourquoi il sera toujours indiqué pour les tableaux le nombre de répondants (N) qui ont répondu à la question posée.

#### D. Structure

**26.** La structure choisie est celle de la loi. Sont successivement abordés : le champ d'application (II), la protection extrajudiciaire (III) et la protection judiciaire (IV). Pour chaque partie, le cadre légal et les objectifs sont précisés (cadre de référence), les données chiffrées disponibles sont indiquées et les résultats de l'enquête en sciences sociales et de l'analyse de la doctrine sont présentés successivement.

Chaque partie se termine par une conclusion, dans laquelle les données sont croisées et des recommandations sont ensuite formulées. L'ensemble se termine par une conclusion générale qui synthétise brièvement les réponses données aux questions du cahier des charges et par une liste de toutes les recommandations.

## II. TOEPASSINGSGEBIED | CHAMP D'APPLICATION

### A. Cadre légal et objectifs

27. La loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine<sup>7</sup> précise que seul l'état d'incapacité d'exprimer sa volonté (art. 488/1 de l'ancien Code civil) et l'état de prodigalité (art. 488/2 de l'ancien Code civil) peuvent donner lieu à une mesure de protection extrajudiciaire ou judiciaire.

La loi donne la **préférence aux mesures de protection suivantes**, par ordre décroissant :

- Aucune protection ;
- Une protection extrajudiciaire ;
- Une protection extrajudiciaire combinée à une protection judiciaire (limitée) ;
- Une protection judiciaire avec régime d'assistance ;
- Une protection judiciaire avec un régime combiné d'assistance et de représentation ;
- Une mesure de protection judiciaire avec exclusivement un régime de représentation.

28. En ce qui concerne l'état d'incapacité d'exprimer sa volonté, le législateur a souligné que les personnes ne peuvent être protégées par la loi que si et seulement dans la mesure où leur protection est nécessaire pour la protection de leurs intérêts.<sup>8</sup> En l'occurrence, le juge doit privilégier la protection organisée de manière informelle.<sup>9</sup> L'intérêt de la personne protégée elle-même, et non celui de ses héritiers, est fondamental à cet égard.<sup>10</sup> Le législateur met ainsi l'accent sur les **principes de subsidiarité et de proportionnalité** de chaque mesure de protection et place les intérêts de la personne protégée au centre.

29. Lors de l'élaboration de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice<sup>11</sup>, le législateur visait la suppression de l'**état de prodigalité** en tant que mesure de protection. À la suite de l'avis du Conseil d'État, ce motif a quand même été maintenu. Le Conseil d'État estimait que la suppression de l'article 488/2 de l'ancien Code civil aurait signifié un retour en arrière et aurait fait ressurgir une ancienne controverse, en l'occurrence la question de savoir si l'état de prodigalité est un état de santé pouvant motiver une mesure de protection. Dans cette optique, la suppression pure et simple aurait créé la discrimination évoquée et serait contraire au principe de *standstill*, lié au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine inscrit à l'article 23 de la Constitution. Il manquait également une mesure transitoire.<sup>12</sup>

### B. Données chiffrées

30. Sur la base du Moniteur belge ou des statistiques du Collège des cours et tribunaux, il **n'est pas possible** de vérifier si une protection judiciaire porte ou non sur des personnes en état d'incapacité d'exprimer leur volonté ou en état de prodigalité. Les autres résultats de l'enquête empirique ne permettent pas non plus de se prononcer à cet égard.

---

<sup>7</sup> M.B., 14 juin 2013, éd. 2, 38132.

<sup>8</sup> Commentaire des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, n° 53-1009/1, 33.

<sup>9</sup> Rapport Chambre I, *Doc. parl.*, Chambre, 2011-12, n° 53K1009/010, 29 ; cela a été à nouveau confirmé dans le rapport de la chambre, *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54K3303/008, 7 et 26.

<sup>10</sup> Rapport, *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54K3303/008, 26.

<sup>11</sup> M.B., 31 décembre 2018.

<sup>12</sup> Avis du Conseil d'État n° 63.444/2, *Doc. parl.* Chambre, 2017-18, n° 54-3303/001, 169-170.

## C. Résultats de l'enquête empirique

### 1. Juges de paix

#### a. Enquête

31. La première partie de l'enquête menée auprès des juges de paix visait à recueillir leur expérience et leur avis en ce qui concerne le **champ d'application des mesures de protection judiciaire** et les mesures d'évaluation de ce champ d'application. L'ancien Code civil distingue deux situations pouvant donner lieu à une mesure de protection, à savoir l'état d'incapacité d'exprimer sa volonté et l'état de prodigalité. Les deux ont été abordées. Les autres questionnaires abordaient moins cet aspect et les résultats éventuels sont inclus dans la discussion sur la protection judiciaire.

32. La première question de cette partie sondait l'opinion des juges de paix quant à savoir si l'état d'incapacité d'exprimer sa volonté et l'incapacité en raison de l'état de prodigalité suffisent à **couvrir toutes les situations dans lesquelles une personne a besoin d'être protégée**. Les répondants pouvaient répondre par « oui », « non » ou « je ne sais pas ».

Plus de la moitié des juges de paix qui ont répondu à cette question (53 %) ont indiqué que l'état d'incapacité d'exprimer sa volonté et l'état de prodigalité suffisent à couvrir tous les besoins de protection. 40 % des juges de paix étaient d'avis contraire. 7 % des répondants ont indiqué qu'ils ne savaient pas.

Les répondants qui étaient d'avis que l'état d'incapacité d'exprimer sa volonté et l'état de prodigalité ne suffisent pas ont été interrogés sur les lacunes existantes par le biais d'une question ouverte. Les réponses suivantes ont été données, soit une fois soit à plusieurs reprises :

- les parieurs ;
- les personnes inadaptées ;
- les personnes protégées sur lesquelles l'administrateur n'a absolument aucun contrôle ;
- les personnes qui recourent/devraient recourir normalement à une guidance budgétaire ou à une gestion budgétaire par le biais des services du CPAS. En raison de la sursollicitation/surcharge des CPAS et (parfois) du fait qu'elles ne remplissent pas les conditions en matière d'incapacité d'exprimer sa volonté ou de prodigalité, ces personnes sont exclues ;
- les justiciables qui sont suffisamment capables d'exprimer leur volonté et ne sont pas prodiges, mais qui demandent la désignation d'un administrateur pour eux-mêmes, car ils trouvent l'administration de leurs biens trop lourde (par exemple, en raison de leur âge avancé, du fait qu'ils ne connaissent personne à qui confier un mandat de protection extrajudiciaire ou parce que le mandat de protection extrajudiciaire ne leur inspire pas confiance et qu'ils se sentent plus à l'aise avec un contrôle judiciaire) ;
- les personnes vulnérables qui sont aux prises avec une addiction ;
- l'assistance offre dans la pratique peu de protection contre le gaspillage par la personne protégée ;
- les personnes en perte d'autonomie en raison notamment de la disparition d'agences bancaires, de l'analphabétisme numérique, de l'incapacité fonctionnelle ou technique. En raison de la numérisation de la société, certaines personnes sont coupées du monde administratif et bancaire ;
- la protection contre certains actes factuels qui ne sont pas des actes juridiques ;

- les besoins des personnes qui ne sont pas nécessairement incapables d'exprimer leur volonté, mais qui ne peuvent pas participer à la société : les personnes âgées et les (jeunes) adultes moins doués ;
- l'influence externe comme, par exemple, les cas de violence domestique ;
- les jeunes qui, malgré leur bonne santé, éprouvent de grandes difficultés à gérer leur budget parce qu'ils n'ont pas appris à le faire ;
- les parents administrateurs (p. ex. mineurs prolongés) en conflit au sujet de l'exercice de l'autorité parentale.

33. La deuxième question portait sur les **éventuelles évolutions** remarquées par rapport aux situations où une protection est nécessaire. Plusieurs réponses pouvaient être indiquées. La figure ci-dessous indique la répartition des réponses.



Les répondants estimant que l'augmentation des abus (potentiels) à l'encontre des personnes en situation de vulnérabilité entraîne une augmentation des situations où une protection est nécessaire avaient la possibilité de préciser davantage cette réponse. Les explications suivantes ont été données :

- Conflits intrafamiliaux : 3
- Conflits avec des amis / fraude à l'amitié : 2
- Solitude : 1
- Cybercriminalité : 3
- Captation d'héritage : 1
- Membres de la famille en difficulté financière ;
- Intervention de voisins : 2
- Demande d'un travailleur social dans un établissement de soins lorsque l'un des enfants possède une carte bancaire et ne paie pas les frais de séjour : 1

Les répondants ont en outre constaté certaines autres évolutions non couvertes par les catégories de réponses proposées :

- La disparition du cadre familial et social ;
- L'augmentation des troubles psychiques ;
- La formalisation et la « judiciarisation » : plus il y a de règles et de contrôle (également en matière bancaire, notariale, fiscale, de sécurité sociale, d'emploi...), plus le besoin d'assistance et de représentation augmente ;
- Assuétude au jeu ;
- Il est constaté que divers services sociaux externalisent leurs tâches par le biais de l'administration. Parfois, ils le motivent même littéralement comme suit : « réduction du nombre de dossiers » ;

- Les mandats de protection incomplets ou mal rédigés établis par-devant notaire occasionnent une plus grande sollicitation des justices de paix alors que l'intention était de régler le plus possible la gestion des avoirs et les problèmes liés à la personne dans un contexte familial ou par le biais d'un mandat de protection extrajudiciaire ;
- La société de consommation, les possibilités de crédit, le règlement collectif de dettes (causes de comportement prodigue) ;
- Le nombre croissant de personnes présentant un tableau de démence ;
- L'absence d'une éducation (scolaire) solide ;
- Une pauvreté grandissante (non seulement protection contre la personne elle-même, mais aussi contre les créanciers trop agressifs) ;
- Diverses institutions ont pour habitude de demander une protection : CPAS, maisons de repos, hôpitaux, etc. ;
- La disparition d'autres formes de protection (minorité prolongée, etc.) ;
- La pauvreté grandissante de la population est un facteur aggravant.

**34.** La troisième question visait à savoir si les juges de paix organisent encore une mesure de protection judiciaire lorsqu'aucun **certificat médical circonstancié** n'est joint à la demande de mise sous protection judiciaire.

Le questionnaire prévoyait les catégories de réponses suivantes, suivies du pourcentage de répondants ayant coché la réponse :

- Oui : 0,0 %
- Uniquement en cas de nécessité avérée ou d'impossibilité absolue, en invoquant l'article 1241, § 2, du Code judiciaire : 17,9 %
- Uniquement lorsque la demande contient suffisamment d'éléments justifiant une mesure de protection : 7,5%
- Seulement si la requête contient suffisamment d'éléments pour justifier une mesure de protection et après désignation d'un expert : 14,9 %
- Uniquement en cas de nécessité avérée ou d'impossibilité absolue et après désignation d'un expert : 3,0 %
- Uniquement en cas de nécessité avérée ou d'impossibilité absolue, dans la mesure où la requête contient des éléments suffisants pour justifier une mesure de protection et après désignation d'un expert : 35,8 %
- Non : 4,0 %
- Autres : 14,9 %

Dans l'espace libre « Autres : », les répondants ont donné les réponses suivantes :

- Désignation d'un expert à apprécier en fonction des éléments du dossier, de sorte que je peux procéder à l'organisation avec ou sans désignation d'un expert ;
- Uniquement après avoir effectivement entendu la personne pour laquelle une administration est demandée, après avoir obtenu des informations complémentaires par le biais des services sociaux et du réseau entourant la personne, et généralement aussi après la désignation d'un expert, sauf si les informations recueillies et l'entretien ne laissent aucun doute quant à la nécessité d'une protection ;
- J'organise une audition avant de décider ;
- Tout dépend de l'audition de la personne protégée et des explications de la partie qui a fait la demande ;
- S'il apparaît clairement que la personne à protéger a besoin de protection ;

- Je peux accéder à la demande s'il ressort clairement de l'entretien avec la personne à protéger que la mesure est nécessaire ; autrement, je ne désigne un expert que si la nécessité ou l'impossibilité est avérée et à condition que la demande contienne suffisamment d'éléments ;
- Si la demande contient suffisamment d'informations et l'entretien avec la personne à protéger me convainc de manière inébranlable de son incapacité ;
- Sur la base de la visite à la personne à protéger ;
- La partie ayant introduit la demande est invitée à recourir à un médecin de son choix qui peut consulter le dossier en ligne ;
- Cela dépend. J'ai parfois désigné un expert et pris une fois une décision, sans certificat ou avis d'expert, lorsque la mesure semblait urgente et nécessaire.

35. La quatrième question visait à savoir dans quelle mesure les trois éléments suivants sont importants aux yeux des juges de paix pour prononcer une mesure de protection judiciaire fondée sur **l'état d'incapacité d'exprimer sa volonté** : (1) le certificat médical circonstancié visé à l'article 1241 du Code judiciaire, (2) les informations récoltées auprès de l'entourage et (3) l'audition de la personne protégée ou de sa personne de confiance. Pour cette question, les versions néerlandaise et française du questionnaire n'étaient pas exactement identiques. Dans la version néerlandaise, où la question était posée en termes de fréquence, les catégories étaient les suivantes : « jamais » (1), « rarement » (2), parfois » (3), « souvent » (4) et « très souvent » (5). Il était en outre possible d'indiquer « Je ne sais pas ». Dans la version française, l'offre de réponses était divisée en cinq catégories allant de « pas du tout important » à « très important » (1-5). Lors de l'analyse, c'est le chiffre de la catégorie de réponse (1-5) qui a été pris en considération. Les catégories « très souvent » (5) et « souvent » (4) dans la version néerlandaise correspondent aux catégories « très important » et « important » dans la version française. Les catégories « jamais » (1) et « rarement » (2) de la version néerlandaise correspondent aux catégories françaises « peu important » et « pas du tout important ». La catégorie « parfois » (3) de la version néerlandaise a été mise en correspondance avec la catégorie 3 du questionnaire français. L'enquête a livré les résultats suivants.

En ce qui concerne le premier élément, à savoir le certificat médical circonstancié visé à l'article 1241 du Code judiciaire, la grande majorité des répondants ont indiqué qu'ils y recourent « très souvent » (67,7 %) ou « souvent » (21,5 %) dans leur prise de décision. 9,2 % des répondants ont opté pour « parfois » tandis qu'un seul répondant a indiqué qu'il n'y recourait que « rarement ». Aucun répondant n'a indiqué la catégorie « jamais ».

Le deuxième élément concernait les informations récoltées auprès de l'entourage de la personne protégée. Près de la moitié des répondants, à savoir 49,3 % y recourent « très souvent », dans leur prise de décision. 34,3 % des répondants ont opté pour la catégorie « souvent ». Les catégories « parfois » et « rarement » ont été indiquées respectivement par 11,9 % et 4,5 % des répondants. Aucun répondant n'a opté pour la catégorie « jamais ».

En ce qui concerne le troisième élément, à savoir l'audition de la personne protégée ou de sa personne de confiance, 79,49 % des répondants ont indiqué qu'ils y recourent « très souvent » pour fonder leur décision. 15,38 % ont opté pour la catégorie « souvent », tandis que 2,56 % des répondants ont chaque fois opté pour les catégories « parfois » et « je ne sais pas ». Les catégories « rarement » et « jamais » n'ont pas été indiquées.

36. Dans la question suivante, il a ensuite été demandé aux juges de paix s'ils s'appuient sur **d'autres éléments** que le certificat médical circonstancié, l'audition de la personne à protéger, l'audition

de sa personne de confiance ou l'audition de son entourage pour prononcer une mesure de protection judiciaire.

58 % des répondants ont répondu par la négative à cette question. Les 42 % de répondants qui ont répondu « Oui, à savoir... » à cette question ont complété la case vide prévue à côté de cette possibilité de réponse et y ont donc répondu de manière positive.

Il est à noter que les répondants se sont fondés principalement sur les éléments qui leur ont été communiqués par les personnes qu'ils ont interrogées lors de l'examen de la demande. Il s'agit entre autres de médecins, experts et/ou psychiatres, mais aussi de travailleurs sociaux, de personnel soignant et d'autres personnes/instances auxquelles il est fait référence au cours de l'entretien.

Il a par ailleurs également été répondu, entre autres, qu'il est tenu compte de l'expérience acquise à l'occasion d'autres demandes impliquant la personne à protéger, ainsi que de rapports médicaux antérieurs.

**37.** Il ressort de l'enquête que 66,67 % des répondants considèrent **toujours le certificat médical circonstancié comme indispensable** pour prononcer une mesure de protection.

La raison de loin la plus invoquée par les juges de paix est qu'ils estiment qu'en tant que juges, ils ne sont pas la personne adéquate pour se prononcer sur l'état de santé des personnes à protéger. Cette tâche incombe aux médecins. La tendance générale que l'on peut observer sur la base des réponses est le fait d'être conscient que la situation médicale peut être complexe et qu'il est nécessaire de l'analyser correctement.

En revanche, 33,33 % des répondants estiment que le certificat médical circonstancié n'est pas toujours requis.

Les raisons invoquées sont notamment :

- en cas d'urgence, le retard occasionné par l'établissement d'un certificat médical circonstancié ou la difficulté d'en obtenir un ;
- le fait de déjà disposer d'informations ;
- le constat que les rapports médicaux sont souvent succincts ou établis par des médecins qui connaissent peu la personne, de sorte que l'examen à l'audience est plus important ;
- des cas exceptionnels ;
- le fait que des mesures de protection sont parfois demandées pour des raisons autres que médicales ;
- la situation médicale de la personne à protéger est parfois évidente, ce qui rend un certificat médical circonstancié superflu ;
- il n'est pas légalement requis dans le cas des personnes prodigues.

**38.** La question suivante visait à savoir à quelle fréquence une mesure de protection judiciaire est prononcée en raison d'un **état de prodigalité**.

Près de la moitié des répondants, à savoir 48,4 %, ont déclaré qu'ils prononcent de 1 à 5 fois par an une mesure de protection judiciaire en raison d'un état de prodigalité. Les réponses "6 à 10 fois par an" et "11 à 25 fois par an" ont été indiquées respectivement par 1 et 2 juges de paix. Il est intéressant de noter que 37,5 % des répondants ont déclaré que cela n'arrive jamais.

39. La question a ensuite été posée de savoir **dans quelles situations** une mesure de protection judiciaire est prononcée en raison d'un état de prodigalité.

Pour cette question, il était possible d'indiquer plusieurs réponses. C'est pourquoi les réponses ne seront pas exprimées en pourcentage, mais sous forme numérique.

Vingt-sept juges de paix ont coché la réponse « dépendance au jeu », tandis que « protéger la personne concernée de toute captation d'héritage ou de toute autre influence de son entourage (par exemple, l'incitation faite par de soi-disant amis à leur offrir des cadeaux) » a été cochée 20 fois. La case « en cas de fraude » a également été cochée huit fois. Deux juges de paix ont indiqué qu'ils appliquent l'état de prodigalité également en cas de non-respect d'une obligation alimentaire.

Plusieurs autres réponses ont été données dans le champ libre, comme notamment le comportement anormal et excessif en matière de dépenses, le gaspillage et une volonté amoindrie d'exprimer sa volonté en raison d'une assuétude, d'une dépendance morale, d'un manque d'autonomie ou d'une déficience intellectuelle.

*b. Table ronde du 31 octobre 2023*

40. Selon 40 % des répondants, l'état d'incapacité d'exprimer sa volonté et l'état de prodigalité ne suffisent pas à couvrir tous les **besoins de protection**. Selon eux, la définition du champ d'application est trop restrictive.

Les juges de paix présents abondent en ce sens et évoquent tout d'abord la problématique du phishing (hameçonnage), qui n'est pas prise en considération par le champ d'application de la législation existante. Lorsque l'on demande comment cela est abordé aujourd'hui, la réponse est que ces personnes ne sont plus considérées comme étant entièrement capables d'exprimer leur volonté.

41. Il a ensuite été question du fait que de plus en plus de personnes perdent leur autonomie en raison de la **numérisation** de la société. Il est indiqué que pour ces personnes, il devrait exister une sorte de version « light » de la protection judiciaire ou un système hybride dans lequel il serait possible de désigner une personne comme représentant sans déclaration d'incapacité (par analogie avec les systèmes existants en Autriche et en Tchéquie). Dans de tels cas, il n'est souvent pas question d'une problématique médicale, mais uniquement d'une perte d'autonomie et d'une dépendance à l'égard d'autrui. Cependant, beaucoup de choses peuvent être résolues par un mandat de protection extrajudiciaire. Dans la pratique, de nombreuses familles traitent cette problématique d'une manière qui ne relève pas d'un statut de protection, mais ce serait souhaitable.

42. Si le champ d'application devait être élargi, il faudrait veiller à ce **que, dans la pratique, il soit possible de travailler** avec les cas qui entreraient dans le champ d'application élargi.

43. Les juges de paix présents sont d'accord pour dire qu'une protection judiciaire demandée par la personne à protéger elle-même devrait entrer dans le **champ d'application** de la loi.

L'idée qu'une mesure de protection judiciaire devrait également être possible pour « les personnes qui sont championnes des mauvaises décisions » ou « les personnes qui tombent très amoureuses » a été formulée, mais la question se pose de savoir où situer la limite entre la vulnérabilité nécessitant un soutien ou une protection et la vulnérabilité ne nécessitant pas un tel soutien ou une telle protection.

*c. Conclusion*

**44.** Il ressort des résultats de l'enquête et de la discussion ultérieure durant la table ronde avec les juges de paix qu'un certain nombre de **recommandations générales** peuvent être formulées en ce qui concerne le champ d'application, à savoir :

- Élaborer un cadre dans lequel les personnes vulnérables qui ne relèvent pas actuellement de l'application d'une protection judiciaire ou extrajudiciaire bénéficient d'un soutien et d'une assistance adéquats.
- Évaluer la valeur du certificat médical circonstancié et de la manière dont il s'articule avec d'autres mesures envisagées dans le cadre de l'examen de la demande d'organisation d'une mesure de protection judiciaire.

## 2. Médecins

### a. Expériences

45. Dans l'enquête adressée aux médecins, la partie concernant la protection judiciaire visait à connaître l'avis des médecins au sujet du certificat médical circonstancié.

46. La première question portait sur l'expérience du médecin en matière de **délivrance d'un certificat médical circonstancié** en vue de la mise en place d'une mesure de protection judiciaire (administration). Il a été demandé combien de fois le médecin avait déjà délivré un tel certificat médical. Les répondants pouvaient choisir sur une échelle allant de jamais à très souvent.

La grande majorité des médecins ont rarement (N=78) ou n'ont jamais (N=174) délivré un tel certificat. Un nombre important de répondants (N=70) délivrent parfois ce certificat. Les répondants délivrant ce certificat souvent (N=18) à très souvent (N=5) sont exceptionnels. Trois répondants ont indiqué qu'ils ne savaient pas.

47. Pour approfondir la question, il a été demandé aux répondants ayant déjà une expérience en la matière dans quelle mesure la **demande de délivrance d'un certificat médical** émanait d'un certain nombre de sources prédéfinies, en leur laissant de l'espace pour indiquer d'autres sources. Les répondants pouvaient à nouveau choisir sur une échelle allant de jamais à très souvent. Le tableau suivant donne un aperçu des réponses.

| Source                                                                          | Jamais ou rarement | Parfois | Souvent ou très souvent |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------|-------------------------|
| Établissements financiers                                                       | N=75               | N=4     | N=3                     |
| Personne concernée elle-même                                                    | N=69               | N=15    | N=8                     |
| Membres de la famille éloignés comme des neveux et des nièces                   | N=60               | N=22    | N=5                     |
| Juge de paix                                                                    | N=56               | N=20    | N=8                     |
| Amis, connaissances ou personnes fournissant des aides à la personne à protéger | N=52               | N=26    | N=9                     |
| CPAS                                                                            | N=43               | N=27    | N=14                    |
| Établissements de soins <sup>13</sup>                                           | N=17               | N=19    | N=14                    |
| Partenaire cohabitant                                                           | N=34               | N=33    | N=20                    |
| Assistant social ou aide familiale                                              | N=33               | N=25    | N=30                    |
| Membres de la famille proches de la personne tels que ses enfants               | N=8                | N=36    | N=45                    |

<sup>13</sup> Par erreur, le questionnaire en français n'incluait pas cette catégorie.

Il ressort de ce tableau que les demandes d'établissement d'un certificat médical circonstancié émanent principalement de membres de la famille proches comme les enfants, d'assistants sociaux et d'aides familiales et du partenaire cohabitant.

48. Une autre question qui en découle a porté sur la mesure dans laquelle le médecin se **fonde sur le dossier du patient et/ou un examen de la personne** lorsqu'il rédige un certificat médical circonstancié. Les répondants ont reçu un certain nombre d'affirmations auxquelles ils pouvaient répondre sur une échelle allant de « jamais » à « très souvent ». Le tableau ci-dessous résume les réponses.

| Examen                                                      | Jamais ou rarement | Parfois | Souvent ou très souvent |
|-------------------------------------------------------------|--------------------|---------|-------------------------|
| Autant du dossier du patient que d'un examen de la personne | N=8                | N=6     | N=82                    |
| Exclusivement d'un examen de la personne                    | N=48               | N=14    | N=22                    |
| Exclusivement du dossier du patient                         | N=63               | N=10    | N=10                    |

Le tableau ci-dessus montre que les médecins s'appuient principalement sur le dossier du patient et sur l'examen de la personne lorsqu'ils rédigent le certificat médical circonstancié.

49. Les répondants se sont ensuite vu présenter quelques affirmations relatives au certificat médical circonstancié en vue d'évaluer l'**expérience du médecin concernant ce certificat**.

*Première affirmation : « Le contenu du certificat médical circonstancié (modèle) constitue un bon outil pour la pratique. »*

La majorité des répondants étaient d'accord (N=36) ou totalement d'accord (N=10). Seule une petite minorité de répondants n'était pas d'accord (N=13), voire pas du tout d'accord (N=3). Un grand nombre de répondants n'étaient ni d'accord ni en désaccord avec cette affirmation (N=27). Quatre répondants ont déclaré ne pas avoir d'avis à ce sujet.

*Deuxième affirmation : « Le médecin dispose de suffisamment de compétences et d'expérience pour compléter le certificat médical circonstancié. »*

La majorité des répondants étaient d'accord (N=40) ou totalement d'accord (N=11). De nombreux répondants (N=20) ont indiqué qu'ils n'étaient ni d'accord ni en désaccord avec cette affirmation. Seule une minorité de répondants n'était pas d'accord (N=16), voire pas du tout d'accord (N=3) avec cette affirmation. Deux répondants ont déclaré ne pas avoir d'avis à ce sujet.

*Troisième affirmation : « Dans la formation des médecins, une attention suffisante est accordée à la rédaction de certificats médicaux circonstanciés. »*

La grande majorité des répondants ne sont clairement pas d'accord (N=40), voire pas du tout d'accord (N=34) avec cette affirmation. Seul un petit nombre de répondants est d'accord (N=5), voire totalement d'accord (N=2) avec cette affirmation. Cinq répondants ont déclaré ne pas avoir d'avis à ce sujet.

*Quatrième affirmation : « La loi contient suffisamment de garanties pour la protection de la vie privée de la personne à protéger, au niveau de la délivrance, de la consultation et de l'utilisation du certificat médical circonstancié. »*

Les avis des répondants varient considérablement à ce sujet. Il n'y a pas de majorité ni de minorité franche. Il y a à peu près autant de répondants qui ne sont pas d'accord (N=23) ou pas du tout d'accord (N=3) avec l'affirmation que de répondants qui sont d'accord (N=23) ou totalement d'accord (N=6). En outre, le groupe des répondants qui ne sont ni d'accord ni en désaccord avec l'affirmation est à peu près aussi important (N=26). Douze répondants ont déclaré ne pas avoir d'avis à ce sujet.

*Cinquième affirmation : « Dans un certificat médical circonstancié, j'explique toujours l'impact de l'état de santé sur le fonctionnement de la personne concernée. »*

Il ressort clairement des réponses que la grande majorité des répondants sont d'accord (N=41), voire totalement d'accord (N=38) avec cette affirmation. Seule une très petite minorité n'est ni d'accord ni en désaccord (N=17) ou n'est pas d'accord (N=1). Deux répondants ont déclaré ne pas avoir d'avis à ce sujet.

*Sixième affirmation : « Lors de la mise en place d'une mesure judiciaire d'incapacité, le juge de paix tient compte du contenu du certificat médical circonstancié. »*

À nouveau, une nette majorité de répondants est d'accord (N=41) ou totalement d'accord (N=15) avec l'affirmation. Seule une petite minorité n'est pas (du tout) d'accord (N=1) ou n'est ni d'accord ni en désaccord (N=15) avec l'affirmation. Vingt et un répondants ont déclaré ne pas avoir d'avis à ce sujet. Ce chiffre est très élevé et peut être lié au fait que l'affirmation porte sur la perception de la mesure dans laquelle le juge de paix tient compte du certificat médical circonstancié. Cela peut être difficile à évaluer pour le médecin et doit plutôt découler de la consultation des juges de paix eux-mêmes.

**50.** Les répondants ont eu la possibilité de **justifier les** réponses qu'ils ont données. En particulier, il a été indiqué ce qui suit concernant cette sixième affirmation :

- Un médecin indique qu'il n'a pas encore connu de cas où le juge de paix n'a pas suivi son avis.
- Quelques répondants (N=2) indiquent que cela dépend fortement du juge de paix.
- En cas d'informations insuffisantes ou d'incertitude quant à la fiabilité des informations, il est parfois difficile de rédiger un rapport selon un autre répondant.
- Un médecin indique que dans les cas difficiles, il devrait être possible de confier le dossier à un spécialiste afin d'objectiver les capacités cognitives. La mise au point d'un outil permettant d'estimer objectivement cet aspect serait également utile en première ligne. Une sorte de liste d'évaluation ou de questionnaire approfondi à remplir avec le candidat et son accompagnement constituerait un pas en avant.
- Un autre répondant indique que le juge de paix offre plus de garanties qu'un mandat de protection extrajudiciaire notarié qui peut être vite conclu.
- Un répondant souligne qu'il est toujours disposé à donner plus d'informations au juge de paix si nécessaire. Selon son expérience, le juge de paix se fait également assister par un autre médecin en cas de besoin.
- Un autre répondant indique que le juge de paix décide souvent ce qui lui demande le moins de travail possible.
- Un autre médecin souligne les différents états de santé, à savoir les jeunes approchant de l'âge adulte qui ne seront jamais en mesure d'exercer leurs droits de manière autonome, les personnes souffrant d'une affection aiguë entraînant une incapacité d'exprimer leur volonté et comportant peu de chances de guérison (accident vasculaire cérébral, traumatisme crânien cérébral grave, tumeur au cerveau) et une affection telle que la démence, dans le cadre de

laquelle une personne perd progressivement ses capacités. Il n'y a pas de distinction à cet égard, alors qu'il estime que ce serait bel et bien souhaitable. Alors que dans le cas d'affections existantes qui sont de longue durée, une administration définitive peut être instaurée, un système transitoire prévoyant tout d'abord un contrôle, puis une prise en charge progressive en fonction des besoins, semblerait plus approprié qu'une approche rigide donnant lieu à une décision unique concernant des problèmes progressifs. Les situations dans lesquelles les conditions changent sur une période relativement courte (mois) sont celles qui le préoccupent le plus.

- Un autre médecin indique qu'après avoir parlé au juge de paix local, il sait que le rapport médical ne représente qu'« une des pièces du puzzle ». Les médecins n'en mesurent pas correctement l'importance.
- Un autre répondant indique que le juge de paix ne voulait pas entendre la situation de risque d'abus qu'il voulait exposer avec les conséquences prévisibles.

**51.** Il a également été demandé aux répondants dans quelle mesure (échelle) ils **délivreraient encore un certificat médical circonstancié dans certaines situations présentées**. Il s'agissait de sonder l'attitude du médecin dans certaines situations. Au total, 40 personnes ont répondu à cette question dans son intégralité.

Une première situation présentée est le cas où la *personne concernée refuse de se soumettre à un examen médical*. La grande majorité des répondants ont déclaré que dans ce cas, ils délivreraient un certificat médical circonstancié rarement (N=20), voire jamais (N=37). Quelques répondants le font encore parfois (N=21). Une petite minorité de répondants délivrerait encore un tel certificat souvent (N=6), voire très souvent (N=3) en pareille circonstance. Six répondants ont déclaré ne pas avoir d'avis à ce sujet.

Une deuxième situation concerne le cas où la *demande de délivrance d'un certificat médical circonstancié émane d'un créancier de la personne concernée*. Ici aussi, la grande majorité des répondants estiment que dans cette situation, ils délivreraient rarement (N=13), voire jamais (N=65) un tel certificat. Seule une très petite minorité le ferait parfois (N=6), souvent (N=2), voire très souvent (N=1). Quatre répondants ont déclaré ne pas avoir d'avis à ce sujet.

La troisième situation présentée est celle où la *demande émane d'un membre éloigné de la famille de la personne et vous êtes au courant de l'existence de tensions au sein de la famille*. Ici aussi, la grande majorité des répondants estiment que dans cette situation, ils délivreraient rarement (N=14), voire jamais (N=62) un tel certificat. Seule une très petite minorité le ferait parfois (N=11), souvent (N=2), voire très souvent (N=1). Deux répondants ont déclaré ne pas avoir d'avis à ce sujet.

La quatrième situation concerne le cas où le *médecin généraliste de la personne protégée est lui-même impliqué* dans la demande de délivrance d'un certificat médical circonstancié. Dans ce cas, la grande majorité des répondants estiment qu'ils délivreraient ce certificat médical circonstancié souvent (N=26), voire très souvent (N=24). Un nombre significatif (N=30) le délivrerait parfois. Dans ce cas, une minorité plutôt limitée de répondants délivrerait un tel certificat rarement (N=3), voire jamais (N=11). Huit répondants ont déclaré ne pas avoir d'avis à ce sujet.

La dernière situation concerne le cas où le médecin *n'a encore jamais vu la personne concernée*. Dans ce cas, il est clair que la grande majorité des répondants délivreraient rarement (N=12), voire jamais

(N=65) un tel certificat. Cependant, certains répondants sont prêts à délivrer un tel certificat parfois (N=11), souvent (N=1), voire très souvent (N=2). Tous les répondants ont exprimé un avis à ce sujet.

52. Une question suivante visait à sonder la position du médecin concernant la modification de la loi de 2018 qui permettra à l'avenir aux *seuls médecins agréés ou psychiatres de délivrer le certificat médical circonstancié*. Il est frappant de constater le taux de réponse élevé à cette question (N=351). Les répondants ont été invités à donner leur avis à ce sujet. La majorité des répondants sont positifs (N=117), voire très positifs (N=62) à ce sujet. De nombreux répondants ont un avis neutre à ce sujet (N=68). Une minorité des répondants ont une opinion négative (N=44), voire très négative (N=28).

53. Dans la question suivante, les répondants avaient la possibilité de **justifier** leurs réponses aux questions précédentes. Les réponses suivantes ont été apportées :

- Plusieurs répondants estiment que le psychiatre est le médecin le plus approprié à condition qu'il traite également des patients.
- Un répondant se montre critique vis-à-vis du psychiatre en raison du coût élevé (300-400 euros). Chez le médecin généraliste, l'examen est effectué à un tarif de consultation. L'objectif ne peut être que le certificat médical circonstancié soit aussi coûteux. Plusieurs répondants soulignent la pénurie de psychiatres et les questions pratiques que cela soulève, par exemple lorsque le patient est hospitalisé. Un répondant souligne également la nécessité d'une période transitoire pour permettre la formation de médecins agréés.
- Un répondant évoque également la situation à Aarschot où le juge de paix n'accepte que les rapports circonstanciés d'un psychiatre, en dépit du droit transitoire.
- Certains répondants craignent qu'un médecin qui connaît beaucoup moins le patient soit enclin à suivre le jugement du tribunal, ce qui comporte le risque qu'un patient soit à tort jugé incapable d'exprimer sa volonté. Cela ne favoriserait pas l'objectivité, or la possibilité devrait être offerte au médecin généraliste de prévenir une trop grande pression de la part de la famille ou de l'environnement. Il devrait être possible d'orienter les patients vers le médecin approprié en fonction de leur vulnérabilité. Le médecin généraliste connaît souvent mieux le patient et son fonctionnement, il connaît également son contexte et sait ce qui est dans l'intérêt et la volonté de la personne. Certains répondants soulignent l'importance du médecin généraliste qui connaît bien le contexte également et offre la meilleure garantie contre les abus. D'autres encore soulignent la connaissance de l'évolution de l'état de santé.
- Certains répondants voient l'intérêt d'une combinaison médecin généraliste-médecin spécialement désigné à cet effet. De nombreux répondants soulignent l'importance de l'avis de plusieurs médecins.
- Un répondant fait observer qu'il est nécessaire que le médecin qui rédige le document ait des connaissances suffisantes à ce sujet et qu'il soit familiarisé avec cette matière. D'autres répondants attirent l'attention sur l'importance et l'utilité de la formation en général et en particulier en ce qui concerne l'impact de l'état de santé sur le fonctionnement. Un autre répondant indique que chaque médecin devrait pouvoir le faire ou demander l'avis d'un deuxième médecin.
- Un répondant indique que dans de nombreux cas, les neurologues sont au moins aussi compétents concernant de nombreuses pathologies.
- Un autre répondant souligne que le fait de travailler avec des médecins agréés peut également procurer un soulagement et réduire les obstacles pour de nombreuses personnes. Aujourd'hui, ils doivent trouver un médecin qui ose prendre ses responsabilités.
- Certains répondants indiquent que travailler avec un médecin agréé est une bonne chose à condition que cela puisse se faire rapidement et de manière efficace et que cela ne prolonge

pas la procédure. Un répondant craint l'impact sur la rapidité de la mise en œuvre et la charge de travail des médecins agréés.

- Un répondant indique qu'il semble utile de simplifier la procédure dans certains cas (par exemple, un faible QI concordant avec le fonctionnement et des limitations cliniques manifestes) en examinant d'autres avis indépendants tels que celui d'un médecin du SPF pour des interventions et/ou le rapport du centre d'encadrement des élèves avec le certificat du médecin de son choix. Également dans le cas d'affections à évolution rapide (par exemple, une tumeur cérébrale) ou de personnes admises à l'hôpital, une procédure rapide est possible parce que des décisions ont déjà été prises en urgence.
- Un répondant indique que tout dépend de l'honnêteté et du discernement de la personne qui rédige le certificat.
- Un autre répondant souligne que ce certificat est établi sans connaissance de cause suffisante. Le document serait souvent incomplet. À l'inverse, il serait confortable de pouvoir trouver rapidement un médecin pour rédiger ce certificat.
- Un répondant indique qu'à condition d'accorder une attention suffisante à la formation et aux formulaires standard appropriés, le médecin traitant, qui connaît le mieux le patient, est bien placé pour engager la procédure. L'avis d'un deuxième, voire d'un troisième médecin peut être utile selon ce répondant.
- Un répondant insiste sur l'importance de la neutralité du médecin expert ou du médecin agréé, en référence à la déontologie.
- Un autre répondant souligne que tout médecin doit protéger son patient.

#### *b. Améliorations possibles*

54. La dernière question de cette partie était une question ouverte qui demandait au répondant comment il pensait que le **certificat médical circonstancié pouvait être amélioré**. Voici les réponses apportées :

- Par un médecin agréé qui se consulte éventuellement avec le médecin généraliste.
- Par une concertation accrue avec les instances désignées pour être autorisées à prendre une décision dans un certificat.
- Selon un répondant, il n'est pas nécessaire de l'améliorer, car cela ne ferait que rendre les choses encore plus compliquées.
- En facilitant la manière de le compléter (en ligne, version électronique avec des champs à remplir obligatoirement).
- En impliquant le médecin généraliste. Un neurologue ou un gériatre peut également mieux évaluer cette situation.
- Un problème se pose parfois lorsqu'une personne hospitalisée a besoin de protection. Les médecins attachés à l'institution ne peuvent pas délivrer de certificat et le médecin généraliste refuse parfois en raison de la relation avec le patient et de l'entourage. Cela pose parfois des problèmes. La solution est qu'un certificat médical circonstancié doit pouvoir être délivré par un médecin autre que le médecin traitant dans l'institution.
- Il doit y avoir une vue d'ensemble claire de ce qu'un médecin (traitant) doit remplir et, surtout, est autorisé à communiquer au juge de paix. Dans la même optique, il est plaidé pour une formulation plus claire et un guide succinct des évaluations/cotations possibles ou un outil que l'on peut remplir soi-même ou faire compléter par un collaborateur.
- Un répondant indique que de très nombreuses questions figurant sur le formulaire type ne sont souvent pas d'application ou qu'il n'est pas possible d'y répondre.

- En développant la formation et les explications sur les points d'attention liés à la rédaction du certificat, en développant le recyclage à ce sujet.
- En remettant le certificat médical circonstancié sous pli fermé au juge de paix au lieu de le remettre à la famille ou au représentant légal.
- En abandonnant le principe du « tout ou rien » et en autorisant également une protection temporaire assortie d'une évaluation.
- Fournir davantage d'outils d'évaluation pour le remplir correctement, davantage de sources en ligne avec des lignes directrices auxquelles il faut prêter attention.
- Grâce à un cadre légal et à des directives établies par des experts (médicaux).
- Grâce à un modèle clair.
- En donnant à la personne concernée la possibilité de consulter son propre médecin pour obtenir un deuxième avis dans un délai raisonnable.
- Le juge peut contacter le médecin traitant par téléphone.
- Travailler avec un questionnaire standardisé.
- Mettre en œuvre une concertation pluridisciplinaire.
- Grâce à des formulations moins complexes.
- Par une meilleure information sur les risques pour le patient et l'influence possible du médecin, faire appel à au moins deux médecins pour juger.
- Accroître la sensibilisation.
- Formulaire préimprimé avec possibilité de commentaires personnels.
- Par un nombre suffisant de médecins de sorte que le médecin ait le temps d'établir correctement le certificat médical circonstancié.
- Obligation de travailler avec une feuille de route, comme pour l'euthanasie, qui peut être contrôlée. Actuellement, il y aurait encore trop d'arbitraire.
- Utiliser la proposition de certificat médical circonstancié qui a été formulée en 2022 dans le cadre de la loi relative à la protection de la personne des malades mentaux.
- Utiliser une version standard comme exemple.
- Par un meilleur remboursement.
- En résolvant les problèmes de communication entre les juristes et les médecins et en vérifiant quelles informations le juge de paix souhaite obtenir précisément.
- En clarifiant le champ d'application du secret professionnel.
- Éviter les répétitions dans les questions.
- En adaptant l'attitude de certains magistrats : en exigeant moins de formalités et en adoptant une attitude plus prévenante. En laissant chacun jouer son rôle.
- En indiquant les droits du patient et en précisant si le patient est d'accord avec le contenu du certificat.
- Le certificat médical circonstancié doit énumérer de manière plus exhaustive les éléments (« faits ») qui le justifient.
- En réservant les problèmes spécifiques aux psychiatres (en se référant davantage à la maladie).
- En travaillant avec des échelles de capacité-incapacité, des échelles d'autonomie, etc.
- Grâce à un modèle plus clair dans lequel les implications pour le patient et son entourage sont mieux indiquées.
- En simplifiant la procédure.
- En prévoyant plus d'espace dans le formulaire à compléter.
- En prévoyant que celui qui l'établit n'a pas de lien affectif avec la personne concernée.

c. *Conclusion*

55. La grande majorité des répondants **n'ont délivré que rarement, voire jamais de certificat médical circonstancié**. Cela peut s'expliquer par le profil très varié des répondants.

Les répondants qui ont en revanche une expérience en la matière indiquent que la demande d'établissement d'un certificat médical circonstancié émane principalement de membres de la famille proches comme les enfants, d'assistants sociaux et d'aides familiales et du partenaire cohabitant. La plupart des répondants s'appuient tant sur le dossier du patient que sur un examen de la personne pour établir le certificat médical circonstancié.

D'après la plupart des répondants, le contenu du certificat médical circonstancié (modèle) constitue un bon outil dans la pratique.

Selon la plupart des répondants, le médecin a suffisamment de compétences et d'expérience pour remplir le certificat médical circonstancié, mais il est clair que la formation des médecins accorde trop peu d'attention à l'établissement d'un tel certificat.

Selon la grande majorité des répondants, le médecin précise toujours l'impact de l'état de santé sur le fonctionnement de la personne concernée dans le certificat médical circonstancié.

56. Les avis des répondants **divergent sensiblement** en ce qui concerne les **garanties prévues par la loi en matière de protection de la vie privée** de la personne à protéger pour ce qui est de la délivrance, de la consultation et de l'utilisation du certificat médical circonstancié.

57. La grande majorité des répondants est également convaincue que le juge de paix **tient compte du certificat médical circonstancié** pour organiser la protection judiciaire.

Toutefois, de nombreux répondants n'ont pas pu répondre à cette question, ce qui peut s'expliquer par le fait que la proposition présentée sondait plutôt la perception de la mesure dans laquelle le juge de paix tient compte du certificat médical circonstancié.

Les répondants ont également été invités à clarifier ou à illustrer leur réponse. Ces précisions montrent que les répondants ont des expériences très différentes. Selon certains médecins, leur avis est toujours suivi, d'autres estiment que cela dépend du juge de paix et selon d'autres encore, le juge de paix se fait assister par d'autres médecins si nécessaire. Certains répondants soulignent également l'attitude du juge de paix, à savoir la prise en considération de ce qui entraîne le moins de travail ou ne représente qu'une pièce de puzzle.

58. Certains répondants formulent des **suggestions d'amélioration** :

- éviter toute approche rigide en ne prévoyant qu'une décision unique. Pour les affections existantes qui sont de longue durée, une administration définitive peut être instaurée et pour les problèmes progressifs, un système transitoire peut être mis en place, dans le cadre duquel un contrôle est d'abord organisé, suivi d'une prise en charge progressive en fonction des besoins ;
- les dossiers difficiles devraient pouvoir être transmis par le médecin à un spécialiste pour objectiver les capacités cognitives. La mise au point d'un outil permettant d'estimer objectivement cet aspect serait également utile en première ligne. Une sorte de liste d'évaluation ou de questionnaire approfondi à remplir avec le candidat et son accompagnement pourrait constituer un pas en avant.

59. Il est rare qu'un **certificat médical circonstancié soit délivré** lorsque la personne concernée refuse de se soumettre à un examen. Toutefois, certains médecins le font parfois, voire souvent à titre exceptionnel.

Si la demande de délivrance émane d'un créancier, la grande majorité des répondants la refuse. Il en va de même si la demande émane d'un membre éloigné de la famille et si le médecin est au courant de l'existence de tensions au sein de la famille.

Les avis sont plus partagés lorsque la question est posée au médecin généraliste de la personne protégée. Si la majorité d'entre eux continuait à délivrer un certificat médical circonstancié, un nombre important ne le ferait que parfois, voire pas du tout.

La grande majorité des répondants refuseraient également s'ils n'avaient jamais vu la personne auparavant. Toutefois, là encore, certains répondants délivrent ce certificat parfois, voire souvent.

**60.** Une grande majorité des répondants est **favorable à la modification de la loi de 2018** qui permettra à l'avenir aux seuls médecins agréés ou psychiatres de délivrer le certificat médical circonstancié. Plusieurs répondants précisent que les psychiatres sont les médecins appropriés à condition qu'ils traitent également les patients. Un répondant souligne également que le fait de travailler avec des médecins agréés peut également faciliter l'obtention du certificat. . Un autre répondant indique qu'aujourd'hui, ce certificat est établi sans connaissance de cause suffisante et que le document est souvent incomplet. Aujourd'hui, ils doivent parfois trouver un médecin qui ose en prendre la responsabilité. Néanmoins, de nombreux répondants sont également critiques à l'égard de cette proposition, pour plusieurs raisons :

- Le coût est élevé alors que chez le médecin généraliste, c'est au prix de la consultation.
- La pénurie de psychiatres et d'autres questions pratiques, comme en ce qui concerne l'admission du patient à l'hôpital.
- La faisabilité pratique : est-ce possible rapidement et efficacement ? Qu'en est-il de la charge de travail ?
- Le médecin qui connaît moins le patient est peut-être plus enclin à suivre le jugement du tribunal et à estimer à tort que le patient est incapable d'exprimer sa volonté.
- Cela ne favoriserait pas l'objectivité. Cependant, le médecin généraliste devrait avoir cette possibilité afin d'éviter une trop grande pression de la part de la famille ou de l'entourage.
- Il doit être possible d'orienter rapidement les patients vulnérables vers le médecin approprié et c'est le médecin généraliste qui connaît le mieux leur fonctionnement et leur contexte et qui, souvent, connaît l'intérêt et la volonté de la personne et constitue la meilleure garantie contre les abus. En outre, le médecin généraliste connaît mieux que quiconque l'évolution de l'état de santé.
- De nombreux répondants soulignent l'importance d'avoir l'avis de plusieurs médecins.
- Selon certains répondants, il est important que le médecin qui rédige le document ait des connaissances suffisantes à ce sujet et qu'il soit familiarisé avec cette matière. À cet égard, l'attention est également attirée sur l'utilité et l'importance de la formation en général et plus particulièrement en ce qui concerne l'impact de l'état de santé sur le fonctionnement. Des formulaires standard adaptés pourraient également être utilisés.
- Selon certains répondants, les neurologues peuvent également délivrer le certificat dans de nombreux cas.
- Quelques répondants insistent sur l'importance de la neutralité du médecin expert ou du médecin agréé.

Un répondant souligne la nécessité d'un régime transitoire pour permettre la formation des médecins agréés. Un autre suggère encore de simplifier la procédure dans certains cas où on dispose déjà d'avis indépendants d'un médecin du SPF dans le cadre d'allocations et/ou de rapports du centre d'encadrement des élèves, en cas d'affections à évolution rapide (par exemple, une tumeur cérébrale) ou concernant des personnes admises à l'hôpital où des décisions ont déjà été prises en urgence.

## D. Analyse de la doctrine

### 1. Points d'attention relevés par la jurisprudence et la doctrine

61. L'état d'incapacité d'exprimer sa volonté doit résulter d'un état de santé. Dans cette optique, le juge de paix de Forest a estimé qu'une mesure de protection judiciaire portant sur les biens n'apparaît pas fondée si l'expertise démontre certes que la personne à protéger risque d'engager des dépenses inconsidérées, mais n'établit pas que ces dépenses seraient la conséquence d'un état de santé déficient ou problématique.<sup>14</sup> L'évaluation repose non seulement sur le fait qu'il doit y avoir un problème de santé, mais également sur le fait que ce problème de santé a un impact sur la perception correcte des intérêts propres.<sup>15</sup>

L'évaluation de l'incapacité de la personne concernée d'assumer la gestion de ses intérêts patrimoniaux ou extrapatrimoniaux est laissée au **pouvoir d'appréciation souverain** du juge. Ainsi, le tribunal du Hainaut a dû se pencher sur la question de savoir si une dame âgée qui ne se déplaçait plus que difficilement devait faire l'objet d'une mesure de protection judiciaire, ce à la demande d'un neveu.<sup>16</sup> Le tribunal a jugé qu'une personne invalide ou grabataire qui ne souffre pas de trouble mental ne doit pas être placée sous administration. Même un trouble dépressif qui serait actuel et avéré ne justifie pas le placement sous mesure de protection judiciaire. Le besoin d'assistance pour l'accomplissement de certains actes (par exemple, le paiement des factures de la maison de retraite) ne peut pas non plus justifier l'imposition d'une protection judiciaire. En l'espèce, il était établi que la personne concernée faisait appel librement et consciemment à une assistance et qu'elle était en mesure d'en évaluer le bénéfice. La vente de terrains n'a pas non plus été faite de manière irréfléchie ni sous la pression de la famille. En réalité, la personne concernée a dû faire face à des factures élevées de maison de retraite. Le neveu qui a déposé la demande avait en outre un intérêt personnel à la conservation des terrains. Enfin, le tribunal a jugé qu'une mesure de protection judiciaire n'a pas pour but de gérer ou d'arbitrer des conflits familiaux. Le requérant a également été condamné par le tribunal au paiement d'une indemnité pour procédure téméraire et vexatoire, fondée sur l'insistance dont il a fait preuve en vue du placement sous protection alors qu'aucun élément n'était de nature à l'étayer, les doutes sérieux concernant la motivation du requérant, le manque d'empathie et l'impact de la procédure sur la personne concernée et en outre la manière particulièrement blessante dont le requérant a mené la procédure (langage blessant dans les conclusions).

De plus, il ressort de la jurisprudence publiée que la nécessité d'une mesure de protection est mesurée par le **besoin concret de protection** et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire. Tant la dimension médicale et que la dimension psychosociale sont importantes dans ce cadre. Un encadrement approprié (technique, social, etc.) peut quelquefois rendre superflue toute mesure de protection.<sup>17</sup> Sous cet angle, il a été jugé dans la jurisprudence qu'en raison de l'organisation par le CPAS d'une mesure de guidance budgétaire qui se déroule bien, une mesure de protection est superflue et permet d'éviter certains frais pour lesquels il n'y a pas d'argent<sup>18</sup> ou peut se limiter à la conclusion de contrats dont le paiement est effectué à une date ultérieure, plus particulièrement des contrats à distance, à crédit ou impliquant des paiements périodiques comme les abonnements.<sup>19</sup> Dans cette optique, le juge

<sup>14</sup> J. P. Forest, 3 décembre 2019, *JJP* 2020, 313.

<sup>15</sup> F. DEGUEL, « La mise en œuvre d'une protection judiciaire » dans J. SOSSON (éd.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables. Des réformes aux bonnes pratiques*, Bruxelles, Larcier, 2021, (202) 215.

<sup>16</sup> Trib. Hainaut (division Mons), 27 mars 2017, *JJP* 2018, 482.

<sup>17</sup> Rapport, Chambre I, *Doc. parl.*, Chambre 2011-12, 53-1009/10, 28.

<sup>18</sup> J. P. Anvers (II), 7 juin 2018, *JJP* 2019, 275, note B. MEVESEN.

<sup>19</sup> J. P., Etterbeek, 29 janvier 2020, *JJP* 2020, 292.

de paix de Gand a estimé qu'il fallait notamment tenir compte dans l'appréciation de l'existence d'autres mesures de protection ou d'une assistance sous la forme d'un encadrement psychosocial.<sup>20</sup> Dans le même ordre d'idées, le juge de paix de Fléron a estimé, dans le cadre de l'administration provisoire, que la demande de placement sous administration d'une jeune femme de 23 ans qui utilisait de manière irresponsable les maigres revenus de ses parents chez qui elle vivait devait être rejetée.<sup>21</sup> Le fait que la personne à protéger aurait tendance à faire des dépenses excessives ne peut justifier à lui seul un placement sous administration, car une telle mesure porte gravement atteinte à la liberté de la personne, selon le juge de paix. La personne visée doit plutôt apprendre à se comporter comme une personne autonome et adulte, ce qui n'est pas directement l'objectif de l'administration provisoire. Le juge de paix a considéré qu'une mesure éducative, comme la gestion budgétaire, constituerait une meilleure solution.

Dans la doctrine, l'attention est attirée sur le fait que les CPAS essaient de renvoyer la mission de **guidance budgétaire** aux administrateurs, ce qui soulève la question de savoir si le besoin de protection découle réellement d'un état de santé.<sup>22</sup> Dans la même optique, la question est également posée de savoir quelles sont les limites et si une dégradation physique ou le fait de ne pas suivre l'évolution de la société numérique peut donner lieu à une mesure de protection. La jurisprudence semble plutôt réservée à cet égard.

Enfin, il existe également des cas où **l'attitude de la personne protégée** rend une protection judiciaire impossible et où le juge de paix estime que la mesure n'a pas (plus) de sens puisque son objectif ne peut pas être atteint. Ainsi, sur la base des travaux parlementaires préparatoires qui soulignent l'importance de la participation de la personne protégée à l'administration<sup>23</sup>, le juge de paix de Charleroi a jugé qu'une participation minimale de la personne protégée à l'administration pouvait être attendue. Si la personne protégée, qui sort de l'état comateux qui avait donné lieu à la protection judiciaire, non seulement refuse de coopérer avec l'administrateur, mais se montre également agressive à son égard, la mesure de protection judiciaire n'a plus de raison d'être ni d'utilité. Il a donc été mis fin à la mesure de protection.<sup>24</sup> Dans le même sens, le juge de paix de Pelt a estimé qu'il convient de mettre fin à la mission de l'administrateur s'il apparaît que l'attitude récalcitrante de la personne protégée rend l'exercice de la mission impossible et que de ce fait, la mesure de protection judiciaire manque son but.<sup>25</sup>

**62.** Pour l'interprétation de **l'état de prodigalité**, il est renvoyé à la jurisprudence de la Cour de cassation.<sup>26</sup> Premièrement, la prodigalité implique la propension certaine et habituelle à gaspiller son propre patrimoine. Il doit dès lors s'agir d'un comportement démontrable à partir de faits précis et dépourvus d'ambiguïté. Il doit être établi que la personne à protéger se trouve dans une situation où le risque d'actes anormaux, incontrôlés et préjudiciables pour son patrimoine est réel et n'est pas simplement accidentel.<sup>27</sup>

---

<sup>20</sup> J. P., Gand (I), 13 juillet 2015, *JPP* 2016, 352.

<sup>21</sup> J. P., Fléron, 13 novembre 2012, *JPP* 2014, 320.

<sup>22</sup> F. DEGUEL, L. DESIR et A. IVANOIU, « La mise en œuvre d'une protection judiciaire » dans J. SOSSON, *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Bruxelles, Larcier, 2021, (201)204-205.

<sup>23</sup> Développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, 53-1009/1, 5-6.-

<sup>24</sup> J. P., Charleroi, 11 décembre 2019, *JPP* 2020, 301, note N. DANDOY, le juge de paix renvoie *in casu* à J. P., Anvers (V), 18 octobre 2016, *JPP* 2017, 443.

<sup>25</sup> J. P., Pelt, 5 juin 2020, *JPP* 2021, 264.

<sup>26</sup> Développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, 53-1009/1, 35-36.

<sup>27</sup> Cass., 2 avril 1976, *Arr. Cass.* 1976, 389, *Pas.* 1976, I, 852 et *RW* 1976-77, 222.

Le gaspillage doit ressortir de dépenses extravagantes supérieures aux revenus habituels de la personne et affectant son capital. La charge de la preuve incombe au requérant.<sup>28</sup> Le juge du fond détermine souverainement si des actes d'instruction supplémentaires sont nécessaires en tenant compte des éléments de preuve déjà recueillis.<sup>29</sup> La preuve doit être fondée sur des faits actuels, exacts et sans ambiguïté.<sup>30</sup>

Enfin, ces dépenses ne peuvent avoir aucune justification. Sont notamment visées les dépenses dépourvues de toute nécessité ou utilité.<sup>31</sup>

**63.** Dans la jurisprudence publiée, l'état de prodigalité est souvent admis lorsqu'une personne se trouve dans un **état de vulnérabilité** exploité par d'autres ou lorsque l'attitude de quelqu'un met d'autres personnes dans un état de vulnérabilité, par exemple :

- Le fait de transférer constamment de l'argent à des escrocs qui font miroiter sur Internet une relation en ligne, d'emprunter pour cela de grosses sommes d'argent et d'avoir déjà épuisé toutes ses économies, sans que cette personne ne puisse se détacher du monde chimérique promis sur Internet<sup>32</sup>;
- La remise de tout le capital dont dispose la personne à protéger à un orphelinat en Inde<sup>33</sup> ;
- Lorsque la personne à protéger a, par sa propre attitude, gravement compromis l'équilibre financier de la famille, qui se retrouve à présent très endettée, en profitant de la faiblesse de son conjoint qui, en raison de la détérioration de son état de santé, fait également l'objet d'une demande de protection par le juge. Le juge de paix a estimé qu'une mesure de protection judiciaire s'imposait, car les prêts contractés ne répondaient à aucun besoin ou utilité et constituaient purement et simplement du gaspillage sans que la famille de la personne à protéger en ait retiré le moindre avantage.<sup>34</sup>

Selon le juge de paix d'Etterbeek, la **définition classique de la prodigalité doit être révisée**, compte tenu de la tendance actuelle de la loi à offrir une protection à tous et pas uniquement aux personnes aisées.<sup>35</sup> La faiblesse d'esprit, c'est-à-dire la faiblesse à l'égard de tiers qui exercent des pressions et mettent ainsi en danger le patrimoine de la personne à protéger, peut également donner lieu à une mesure de protection. De plus, le juge de paix estime que la notion de « biens » doit être liée non seulement aux actifs de la personne visée, mais également aux dettes qu'elle contracte et qui constituent en fait des "biens négatifs" ou des passifs. En l'occurrence, la personne à protéger s'est retrouvée dans une situation de vulnérabilité en raison de son âge avancé et des problèmes de mobilité liés à son diabète, et tout portait à croire que son petit-fils a profité de la situation en la dépouillant de son argent, notamment sous la forme de dettes.

Par contre, le juge n'a pas admis comme prodigalité le fait que la personne à protéger avait décidé d'utiliser l'argent provenant de la succession de son père et de son divorce pour acquérir une nouvelle habitation et l'aménager selon ses goûts esthétiques et son sens du confort, même si elle a

---

<sup>28</sup> Il est fait référence à Anvers, 11 avril 2002, *RW* 2004-05, 438.

<sup>29</sup> Cass., 2 avril 1976, *Arr.Cass.* 1976, 389, *Pas.* 1976, I, 852 et *RW* 1976-77, 222.

<sup>30</sup> J. P., Alost (1<sup>er</sup> canton), 16 décembre 2014, *JJP* 2015, 317.

<sup>31</sup> Il est fait référence à Anvers, 11 avril 2002, *RW* 2004-05, 438.

<sup>32</sup> J. P., Alost (1<sup>er</sup> canton), 16 décembre 2014, *JJP* 2015, 317.

<sup>33</sup> J. P., Wavre (II), 26 janvier 2016, *RTDF* 2016, 268.

<sup>34</sup> J. P., Binche, 18 juin 2019, *RTDF* 2020, 151.

<sup>35</sup> J. P., Etterbeek, 29 janvier 2020, *JJP* 2020, 292.

incontestablement subi des pertes non négligeables à la suite de ses déboires avec certains entrepreneurs auxquels elle avait fait confiance.<sup>36</sup>

**64.** La question suivante, largement débattue dans la jurisprudence, concerne le **certificat médical circonstancié**. Conformément à l'article 1241 du Code judiciaire, lorsque la demande est susceptible d'affecter la capacité de la personne protégée ou à protéger, un certificat médical circonstancié est joint à la requête

Depuis la loi du 21 décembre 2018, seul un **médecin agréé ou un psychiatre** peut délivrer ce certificat et être désigné comme médecin expert. L'article 97 de la loi du 21 décembre 2018 a prévu un régime transitoire aux termes duquel des médecins non agréés peuvent également délivrer un certificat médical circonstancié visé à l'article 1241 du Code judiciaire et être désignés comme médecins experts pendant un délai de cinq ans qui suit l'entrée en vigueur des arrêtés royaux qui fixent les procédures et les conditions d'agrément de ces médecins. Ces arrêtés royaux n'ont pas encore été pris. Se fondant sur une lecture au pied de la lettre du texte de loi (« un délai de cinq ans qui suit l'entrée en vigueur des arrêtés royaux »), une partie de la jurisprudence considère que seuls les médecins agréés ou les psychiatres peuvent désormais encore délivrer ce certificat.<sup>37</sup> Cette vision est critiquée dans la doctrine.<sup>38</sup>

Une autre ambiguïté créée par la loi du 21 décembre 2018 réside dans la question de savoir quelle est la conséquence de l'absence de certificat médical circonstancié. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 2018, l'ancien article 1241, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire prévoyait que le certificat médical circonstancié devait être joint à la requête à peine de nullité. Cette **sanction a été levée par la loi précitée** afin de répondre à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 11 juin 2015 (n° 87/2015). Dans cet arrêt, la Cour a considéré que dans l'interprétation selon laquelle l'ancien article 488bis, h), § 2, alinéa 6, lu conjointement avec l'ancien article 488bis, b), § 6, de l'ancien Code civil, le défaut de production d'un certificat médical circonstancié joint à la requête tendant à autoriser la personne protégée à disposer de ses biens par donations entre vifs ou par dispositions de dernières volontés, conduirait automatiquement à l'irrecevabilité de cette demande, les dispositions précitées violent les articles 10 et 11 de la Constitution. Selon la Cour, le défaut peut en effet être couvert par une expertise médicale ordonnée par le juge de paix.<sup>39</sup> Lors des travaux parlementaires préparatoires, l'obligation de produire un certificat médical circonstancié était encore limitée aux cas où la demande était susceptible d'affecter la capacité de la personne protégée ou à protéger (art. 1241, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire). En effet, un certificat médical circonstancié n'est pas du tout utile dans de nombreuses demandes, par exemple dans le cas d'une demande de remplacement d'un administrateur ou d'un litige entre administrateurs.<sup>40</sup> La jurisprudence traite ce point différemment.<sup>41</sup> Dans la doctrine, il existe

<sup>36</sup> Trib. Nivelles (7<sup>e</sup> chambre), 19 mars 2009, *RTDF* 2010, 92 ; *in casu*, le jugement a été rendu sur la base du droit ancien (art. 513 de l'ancien Code civil).

<sup>37</sup> Trib. fam. Louvain, 29 avril 2022, *T.Fam.* 2023, 142, note T. WUYTS et *JJP* 2023, .164, note K. ROTTHIER.

<sup>38</sup> T. WUYTS, « Zin en onzin van een omstandige geneeskundige verklaring in het kader van een rechterlijke beschermingsmaatregel » (note sous Trib. fam. Louvain, 29 avril 2022), *T.Fam.* 2023, (143) 145, n° 7 ; K. ROTTHIER, « Kan de huisarts een omstandige geneeskundige verklaring ondertekenen met het oog op gerechtelijke bescherming? » (note sous Trib. fam. Louvain, 29 avril 2022), *JPP* 2023, (166) 170.

<sup>39</sup> Voir à ce propos pour plus de détails : T. WUYTS, « Een jaar toepassing van het eengemaakte beschermingsstatuut. Een tussentijdse evaluatie en aanbevelingen tot bijsturing waar nodig » in M. DAMBRE et P. LECOCQ (éds.), *Rechtskroniek voor de vrede- en politierechters*, Bruges, die Keure, 2015, (3) 23-25.

<sup>40</sup> Amendement n° 3, *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, 54-3303/2, 4-5.

<sup>41</sup> Voir pour plus de détails : N. DANDOY, « Le certificat médical: à la recherche d'un difficile équilibre entre rigueur et pragmatisme » (note sous J. P. Binche, 16 décembre 2019 et 20 juin 2019, J. P. Boussu-Colfontaine, 10 décembre 2019, J. P. Ixelles, 5 août 2019 et J. P. Charleroi, 11 décembre 2019), *JJP* 2020, 305-312 ; T. WUYTS, « Sanctioning van de

une tendance à continuer à défendre l'irrecevabilité<sup>42</sup> et une tendance à considérer que le juge de paix peut lui-même juger du sérieux de la demande sans qu'un certificat médical circonstancié soit encore requis.<sup>43</sup>

Il est également indiqué dans la doctrine que le fait d'exiger que le certificat médical circonstancié ne soit pas délivré par un médecin attaché à l'institution où se trouve la personne protégée ou à protéger pose parfois des difficultés dans la pratique.<sup>44</sup> De plus, ce sont précisément ces médecins-là qui sont les mieux placés pour se prononcer à ce sujet.

Certains auteurs soulignent en outre que le **modèle de certificat médical**, défini par arrêté royal, présente également des lacunes. Ainsi, l'évolution (future) de l'état de santé ne doit pas être indiquée (par exemple, irréversible ou non).<sup>45</sup>

65. Quelques points d'attention découlent également de la doctrine.

Un premier point d'attention réside dans le fait que la loi fait régulièrement la distinction entre « **être incapable d'exprimer sa volonté** » et « **être dans l'impossibilité d'exprimer sa volonté** » (voir, par exemple, les articles 148, 214, 220 et 329*bis* de l'ancien Code civil). Cette distinction a été évitée lors de la rédaction de l'article 488/1 de l'ancien Code civil, précisément parce qu'il est difficile de distinguer l'état de santé psychique de l'état de santé physique. C'est pourquoi il est plaidé dans la doctrine en faveur de la suppression de cette distinction.<sup>46</sup>

Un deuxième point d'attention est que la **protection préventive** est exclue.<sup>47</sup> Or, elle pourrait s'avérer utile dans les cas de démence progressive, par exemple.<sup>48</sup>

Un troisième point d'attention est que depuis la réforme de 2018, l'article 1238, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du Code judiciaire permet à **toute personne intéressée** ou au procureur du roi de demander une mesure de protection judiciaire **en raison d'un état de prodigalité**. Auparavant, il s'agissait d'un cercle restreint de personnes. Une discussion existe en doctrine quant à la question de savoir si un ex-conjoint doit avoir la possibilité d'introduire une telle demande. Certains dans la jurisprudence<sup>49</sup> et la doctrine considèrent cette mesure comme un moyen efficace d'inciter l'ex-conjoint récalcitrant et en défaut de paiement à verser la pension alimentaire. De cette manière, les créanciers d'aliments de la personne à protéger

---

afwezigheid van een (rechtsgeldige) omstandige geneeskundige verklaring in het kader van het verzoek tot plaatsing van een persoon onder een rechterlijke beschermingsmaatregel » (note sous Trib. fam. Louvain, 29 avril 2022, J. P. Gand (I), 5 janvier 2022 et J. P. Anvers (II), 14 mars 2019), *JPP* 2023, 173-181.

<sup>42</sup> B. DE HEMPTINNE, « Le certificat médical dans le cadre de la protection judiciaire des personnes vulnérables et la loi du 21 décembre 2018: entre confirmations et nouveautés », *RPP* 2019, (381) 391 et les références qui y sont mentionnées.

<sup>43</sup> T. WUYTS, « Sanctionering van de afwezigheid van een (rechtsgeldige) omstandige geneeskundige verklaring in het kader van het verzoek tot plaatsing van een persoon onder een rechterlijke beschermingsmaatregel », (note sous Trib. fam. Louvain, 29 avril 2022, J. P. Gand (I), 5 janvier 2022 et J. P. Anvers (II), 14 mars 2019), *JPP* 2023, (173) 179-181.

<sup>44</sup> F. DEGUEL, L. DESIR et A. IVANOIU, « La mise en œuvre d'une protection judiciaire » in J. SOSSON (éd.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Bruxelles, Larcier, 2021, (202) 221.

<sup>45</sup> F. DEGUEL, L. DESIR et A. IVANOIU, « La mise en œuvre d'une protection judiciaire » in J. SOSSON (éd.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Bruxelles, Larcier, 2021, (202) 227.

<sup>46</sup> F. SWENNEN, « Toepassingsgebied van de wet » in P. SENAËVE, F. SWENNEN et G. VERSCHULDEN (éds.), *Meerderjarige beschermde personen*, Bruges, die Keure, 2014, (11) 14 et 20.

<sup>47</sup> J. P., Gand (I), 13 juillet 2015, *JPP* 2016, 352.

<sup>48</sup> F. SWENNEN, « Toepassingsgebied van de wet » in P. SENAËVE, F. SWENNEN et G. VERSCHULDEN (éds.), *Meerderjarige beschermde personen*, Bruges, die Keure, 2014, (11) 16, n° 25, avec référence aux Pays-Bas : MvT, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 054, n° 3, p. 30.

<sup>49</sup> J. P., Westerlo, 1<sup>er</sup> février 2016, *RW* 2016-17, 1233, note I. BOONE et K. DE VOS.

seraient protégés, ce qui était en fin de compte l'intention du législateur, selon ces auteurs.<sup>50</sup> La question se pose de savoir si telle était bien l'intention et si cette mesure n'est pas disproportionnée dans cette situation.<sup>51</sup> Si telle était bien l'intention, il serait préférable de le préciser dans la loi en ajoutant les mots « si cet état menace de les rendre indigents ou de rendre indigents leurs créanciers d'aliments ».<sup>52</sup>

Un quatrième point d'attention est que le principe selon lequel la **dilapidation de capital** n'est plus une condition pour évaluer l'état de prodigalité est défendu dans la doctrine. Il est préférable de le préciser dans la loi.<sup>53</sup>

Un cinquième point d'attention est que la **relation entre « l'administration de prodigalité », d'une part, et les mesures d'assistance en matière budgétaire et de dettes**, comme la médiation de dettes et le règlement collectif de dettes, d'autre part, n'est pas abordée alors que ces mesures se chevauchent en grande partie et que l'instauration de ces deux régimes de protection conduit à des problèmes de délimitation des compétences entre l'administrateur et le curateur.<sup>54</sup>

## 2. Évaluation du respect des droits de l'homme

66. Dans le rapport initial de la Belgique, le Comité fait le constat général que le cadre juridique repose encore trop sur le **modèle médical** du handicap (§ 7). Le Comité a recommandé l'adoption d'une approche du handicap fondée sur les droits de l'homme, conforme à la Convention, et ce, en concertation avec les organisations représentatives des personnes handicapées (§ 8). Dans la première observation générale sur l'article 12 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, le Comité précise que le fait qu'une personne soit reconnue comme une personne handicapée ou souffre d'une incapacité **ne saurait justifier qu'elle soit privée de sa capacité (juridique)** (§9).<sup>55</sup> La notion de capacité mentale est, de l'avis du Comité, une notion controversée (§ 14) dont l'évaluation ne peut pas être utilisée pour fonder un accompagnement dans l'exercice de la capacité (juridique) (§ 29 (i)). La Convention relative aux droits des personnes handicapées rejette tant l'approche fondée sur le statut et les conséquences que l'approche fonctionnelle. Ainsi, la capacité juridique ne peut dépendre d'une approche fondée sur le statut, dans laquelle une caractéristique d'une personne, comme le handicap, est déterminante, ni d'une approche fondée sur les conséquences, dans laquelle la décision d'une personne est mise en balance avec la décision considérée comme étant dans son meilleur intérêt, ni d'une approche fonctionnelle, dans laquelle une personne est considérée comme capable si elle possède les compétences cognitives évaluées médicalement pour prendre une décision éclairée.<sup>56</sup> Le Comité signale que cela remet en question le lien entre la capacité d'exprimer sa volonté évaluée

---

<sup>50</sup> I. BOONE et K. DE VOS, « De onderhoudsgerechtigde ex-echtgenoot: familie van de verkwister of niet? », *RW* 2016-17, (1234) 1236.

<sup>51</sup> T. WUYTS, « Het eengemaakte beschermingsstatuut voor wilsonbekwamen hervormd. Commentaar bij de wet van 21 december 2018 », *JPP* 2019, dossier n° 29, 34, n° 53 ; S. MOSSELMANS et A. VAN THIENEN, « Meerderjarige beschermde personen: update en modernisering met titel 2 van de wet van 21 december 2018 », *T.Fam.* 2020, (38) 40, n° 3.

<sup>52</sup> F. SWENNEN, « Toepassingsgebied van de wet » in P. SENAEVE, F. SWENNEN et G. VERSCHULDEN (éds.), *Meerderjarige beschermde personen*, Bruges, die Keure, 2014, (11) 18, n° 30.

<sup>53</sup> K. ROTTHIER, « De nieuwe wet tot hervorming van het statuut van onbekwamen: Een overzicht vanuit vogelperspectief », *NFM* 2013, 182, n° 5 ; S. MOSSELMANS et A. VAN THIENEN, « Bescherming en bewind voor meerderjarigen. Commentaar bij de wet van 17 maart 2013 », *T.Fam.* 2014, 60, n° 12.

<sup>54</sup> F. SWENNEN, « Toepassingsgebied van de wet » in P. SENAEVE, F. SWENNEN et G. VERSCHULDEN (éds.), *Meerderjarige beschermde personen*, Bruges, die Keure, 2014, (11) 19, n° 31.

<sup>55</sup> Observation générale n° 1 du Comité des droits des personnes handicapées. Article 12 (Reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité) (19 mai 2014), *UN Doc CRPD/C/GC/1* (2014).

<sup>56</sup> Pour un commentaire détaillé : T. OPGENHAFFEN, *Vrijheidsbeperkingen in de zorg*, Anvers, Intersentia, 2020, 90-101.

médicalement et la capacité (juridique) (§15). Le Comité estime qu'il convient plutôt de fournir un accompagnement dans l'exercice de la capacité (juridique) et de trouver un modèle fondé sur la primauté de la volonté et des préférences (réelles et fiables). Le problème qui se pose à cet égard est la question de savoir quand une expression de volonté est suffisamment fiable pour constituer à elle seule la base d'une décision juridiquement valable.<sup>57</sup>

Ce constat va de pair avec le **changement de paradigme** attendu vers un modèle de prise de décision assistée et est dès lors examiné plus en détail ci-après, dans la partie consacrée à la protection judiciaire.

**67.** La CEDH a déjà statué sur la question de savoir si la **prodigalité** peut donner lieu à la privation de la capacité (juridique).

Dans une affaire soumise à la CEDH, la requérante a fait valoir que son placement sous curatelle pour cause de prodigalité constituait une ingérence injustifiée dans sa vie privée.<sup>58</sup> Il est intéressant de noter que le droit luxembourgeois ne contenait pas non plus de définition de la prodigalité. Comme dans d'autres affaires, la Cour a estimé que la privation de la capacité juridique pouvait constituer une ingérence dans la vie privée, même si cette privation n'était que partielle. La Cour a en outre examiné cette ingérence sous l'angle des obligations négatives. Malgré l'absence de définition de la prodigalité en droit luxembourgeois, la Cour a souligné que l'on peut quand même raisonnablement supposer que la notion est à la portée d'un justiciable. La Cour a noté que les avocats et les juridictions luxembourgeois se réfèrent régulièrement au droit français, dans lequel la jurisprudence a développé une définition. Même si cette jurisprudence française n'est plus d'application aujourd'hui, elle reste pertinente pour le droit luxembourgeois (§ 58). Selon la Cour, l'ingérence poursuivait également un but légitime, à savoir le bien-être économique du pays et la protection de la requérante. Il s'agit de protéger, d'une part, la société contre le risque de devoir assurer la subsistance de cette personne, et d'autre part, l'individu lui-même contre le danger d'une impécuniosité (§ 61). La Cour a rappelé que priver une personne de sa capacité juridique, même partiellement, est une mesure très grave qui devrait être réservée à des circonstances exceptionnelles. Une fois de plus, la Cour a souligné l'importance d'un processus décisionnel scrupuleux. Un élément particulier de cette affaire est que, dans la décision qui était à l'origine de cet arrêt, la cour d'appel avait précisé que la prodigalité n'est pas un concept médical, mais un comportement de fait qu'il appartenait au juge d'apprécier souverainement. La cour d'appel s'est fondée sur un rapport d'enquête sociale et sur une audition de la requérante. La cour d'appel a en particulier examiné la situation personnelle et patrimoniale de la requérante. Il ressortait du rapport que l'assistant social avait émis des doutes quant à la capacité de discernement de la requérante, eu égard à son âge et à une certaine faiblesse, et s'était demandé si elle n'était pas fragile, facilement influençable et manipulable. Le juge de première instance avait noté qu'à la demande d'une tierce personne, elle voulait constituer deux sociétés commerciales dont elle n'était pas en mesure de définir l'objet commercial. Selon le juge, elle avait perdu son sens critique en ce qui concernait les factures en relation avec des travaux et soins commandés par cette personne. La Cour parvient à la conclusion que les autorités judiciaires ont procédé à une évaluation approfondie de la situation de la requérante et l'ont suffisamment impliquée dans cette évaluation. Selon la Cour, elles sont parvenues à trouver un équilibre entre le respect de la dignité et de l'autodétermination de la requérante et la nécessité de la protéger et de sauvegarder ses intérêts devant la vulnérabilité qu'elles

---

<sup>57</sup> T. OPGENHAFFEN, *Vrijheidsbeperkingen in de zorg*, Anvers, Intersentia, 2020, 91, n° 65.

<sup>58</sup> CEDH, 18 mai 2021, n° 51746/18, M.K. c. Luxembourg.

ont identifiée. L'interférence est restée limitée au strict minimum sur l'échelle des mesures possibles (§ 67). C'est pourquoi la Cour conclut qu'il n'y a pas eu de violation de l'art. 8 de la CEDH. À la lumière de cet arrêt, la législation belge semble répondre aux exigences de l'art. 8 de la CEDH, bien que beaucoup dépende de l'application du cadre juridique par le juge de paix lui-même.

## **E. Conclusions et recommandations**

### **1. Introduction**

68. Bien que le champ d'application ne faisait pas d'emblée l'objet de l'évaluation, les juges de paix qui ont participé à la première table ronde préparatoire à l'enquête ont jugé utile d'être interrogés sur ce point. C'est pourquoi un volet sur ce sujet a été inclus dans l'enquête qui leur a été. Parallèlement, l'analyse de la doctrine a montré que certains points d'attention peuvent quand même être formulés à cet égard. C'est pourquoi cette partie aborde de manière plus approfondie les constatations et les recommandations issues de l'étude empirique et de l'analyse de la doctrine concernant le champ d'application de la loi.

En lien avec la question du champ d'application, la question de l'utilité du certificat médical circonstancié se pose également. Cette question a été traitée de manière approfondie tant dans l'analyse de la doctrine que dans l'enquête adressée aux juges de paix et aux médecins. Nous y reviendrons dans cette partie.

### **2. Couverture des besoins de protection**

69. La première question abordée était de savoir si le champ d'application des mesures de protection judiciaire couvrait tous les besoins de protection. Les résultats de l'enquête montrent que plus de la moitié des juges de paix qui ont répondu à cette question estiment que l'état d'incapacité d'exprimer sa volonté et l'état de prodigalité couvrent effectivement encore tous les besoins de protection. Un nombre important de juges de paix (40 %) ont tout de même indiqué que ce n'était pas le cas. Il ressort également de la table ronde avec les juges de paix que la définition du champ d'application est encore trop restrictive pour couvrir tous les besoins de protection. Certains cas sont également confirmés par l'analyse de la doctrine.

70. Les (principaux) besoins de protection qui ne relèvent pas (ou du moins pas de manière suffisamment claire) du champ d'application peuvent être subdivisés en différentes catégories, à savoir :

- les personnes souffrant d'une dépendance (p. ex. au jeu ou autres formes de dépendance) ;
- les personnes protégées qui ne respectent pas la mesure de protection et sont parfois agressives à l'égard de l'administrateur, ce qui peut également ressortir de l'analyse de la doctrine ;
- les personnes qui sont encore capables d'exprimer leur volonté et ne sont pas prodigues, mais qui demandent pour elles-mêmes la désignation d'une personne qui puisse les assister dans l'administration de leur patrimoine parce qu'elles ne connaissent personne à qui elles veulent confier cette tâche ou qu'elles font davantage confiance à un contrôle judiciaire. Les motifs de cette demande peuvent être divers : analphabétisme numérique, incapacité fonctionnelle ou technique et perte d'autonomie. Cette constatation est également confirmée par l'analyse de la doctrine. Lors de la table ronde d'octobre 2023, les juges de paix présents ont fait remarquer

que les demandes émanant de la personne à protéger devraient également entrer dans le champ d'application de la loi ;

- les personnes en situation de grande vulnérabilité qui ne sont pas (nécessairement) incapables d'exprimer leur volonté ou prodigues, mais qui se trouvent dans une situation qui les rend très influençables, par exemple, des personnes victimes de violence domestique, des personnes âgées (qu'elles soient ou non atteintes d'un début de démence) et de (jeunes) adultes moins doués ;
- les personnes qui ne sont ni incapables d'exprimer leur volonté ni prodigues, mais qui éprouvent des difficultés à gérer leur budget et n'ont souvent pas appris à le faire. Dans l'enquête et l'analyse de la doctrine des signaux indiquent que les CPAS ne peuvent (ou ne veulent) pas traiter ce type de problèmes. La jurisprudence publiée montre également que les juges de paix n'organisent pas de mesure de protection judiciaire dans ces situations parce qu'elle est trop drastique et inappropriée. Au cours de la table ronde, il a été observé que ces personnes devraient également relever du champ d'application, mais qu'il est difficile de situer la limite entre la vulnérabilité nécessitant un soutien ou une protection et la vulnérabilité ne nécessitant pas un tel soutien ou une telle protection.

**Aanbeveling | Recommandation 1.** Étendre le champ d'application des mesures d'accompagnement civiles à toutes les personnes qui ont besoin d'un accompagnement pour exercer leurs droits et devoirs civils. Étendre les mesures possibles en conséquence ; voir à cet égard **Aanbeveling | Recommandation 53.**

**Aanbeveling | Recommandation 2.** Remplacer la notion de « protection » par la notion d'« accompagnement » : les personnes faisant l'objet d'un accompagnement peuvent organiser un accompagnement extrajudiciaire ou recevoir un accompagnement judiciaire. Cela concorde également avec l'article 8 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

Nous utilisons systématiquement cette terminologie plus adéquate dans les recommandations qui suivent.

**71.** La différence entre les réponses données dans l'enquête à la question de savoir si le champ d'application actuel de la protection judiciaire couvre encore tous les besoins de protection pourrait s'expliquer par une interprétation large ou étroite de l'état d'incapacité d'exprimer sa volonté et de l'état de prodigalité. Ainsi, la dépendance au jeu est considérée dans l'enquête par certains juges de paix comme un motif justifiant une mesure de protection contre la prodigalité tandis que d'autres juges de paix indiquent qu'aucune mesure de protection n'est possible en la matière. Cela se reflète également dans la table ronde d'octobre 2023, lors de laquelle les juges de paix ont indiqué que, bien qu'ils estiment que le champ d'application est trop étroitement défini, ils essaient quand même d'y inclure certaines personnes en interprétant de manière large ce qui en relève et ce qui n'en relève pas.

Ceci est également confirmé par l'analyse de la doctrine, laquelle souligne la nécessité de préciser les limites de l'incapacité d'exprimer sa volonté et la prodigalité.

Des signaux similaires peuvent également être détectés dans l'enquête menée auprès des médecins quant à l'état d'incapacité d'exprimer sa volonté. Les médecins ne savent pas toujours clairement où se situe la limite et il existe un besoin de directives claires en la matière.

Une autre explication peut être que, bien qu'une situation relève de la protection judiciaire, il existe des divergences d'opinion quant à l'utilité ou la pertinence (proportionnalité) d'une mesure de protection

judiciaire dans des situations de ce type. Il peut ressortir de l'analyse de la doctrine en ce sens que les juges de paix considèrent parfois qu'une mesure de protection judiciaire est inappropriée dans une situation donnée et que d'autres mesures (extrajudiciaires) s'imposent.

**72.** Des lacunes sont également évoquées en ce qui concerne la mesure qui peut être mise en place pour répondre au besoin de protection :

- la mesure d'assistance offre dans la pratique peu de protection contre la dilapidation par la personne protégée ;
- comment gérer les conflits entre les parents qui ont tous deux été désignés comme administrateurs ?
- un autre commentaire formulé lors de la table ronde d'octobre 2023 était que les mesures qui répondent aux besoins de protection non couverts actuellement par la loi doivent également être réalisables dans la pratique. Ainsi, des problèmes se posent parfois au niveau de la mise en œuvre d'une mesure par les banques.

Cet aspect est traité dans le volet relatif à la protection judiciaire, en particulier dans **Aanbeveling | Recommendation 38** à Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**40**, mais il doit être examiné en même temps que l'élargissement du champ d'application.

### **3. Évolutions ayant un impact sur les besoins de protection**

**73.** Une deuxième question de l'enquête 2023 s'est intéressée de plus près aux évolutions que les juges de paix constatent en matière de besoins de protection. Par ordre décroissant, les évolutions suivantes sont identifiées comme étant à l'origine d'une augmentation des besoins de protection (*supra*, n° 30) :

- le vieillissement de la population ;
- l'augmentation des assuétudes (alcool et drogues) ou de la dépendance au jeu, parfois combinées à des problèmes de santé mentale et à l'absence de logement ;
- la numérisation (contrainte) ;
- l'augmentation des abus (potentiels) à l'encontre de personnes en situation de vulnérabilité (p. ex. conflits intrafamiliaux, solitude, captation d'héritage, hameçonnage (cybercriminalité en général), fraude à l'amitié, abus de membres de la famille et/ou d'amis ou de voisins malveillants).

Il ressort de la table ronde d'octobre 2023 que l'hameçonnage est un problème important de nos jours. Il a en outre été indiqué que de plus en plus de personnes perdent leur autonomie en raison de la numérisation de la société. Pour ces personnes, il devrait exister une sorte de version « light » de la protection judiciaire ou un système hybride dans lequel il devrait être possible de désigner une personne comme représentant sans déclaration d'incapacité (juridique). Dans ces situations, il n'y a souvent pas de cause médicale à l'origine du besoin de protection, mais uniquement une perte d'autonomie et une dépendance à l'égard d'autrui. Il est à noter qu'aujourd'hui, un mandat de protection extrajudiciaire peut déjà répondre à beaucoup de besoins. Dans la pratique, il semblerait qu'il soit encore trop rarement recouru à cette solution et que l'on intervienne encore beaucoup de manière informelle sans que la personne concernée ne soit placée sous un statut de protection, ce qui serait cependant souhaitable.

**74.** Outre les évolutions susmentionnées, de nombreux répondants de l'enquête 2023 ont fait état d'autres évolutions ayant un impact sur le besoin de protection. Outre les raisons médicales, à savoir

l'augmentation du nombre de personnes atteintes de démence et de troubles psychiques en général, de nombreuses évolutions de la société sont observées :

- la réduction du réseau social ;
- la formalisation et la judiciarisation croissantes qui renforcent précisément le besoin d'assistance et de représentation ;
- le transfert de dossiers des services sociaux vers l'administration. Cela figure également dans l'analyse de la doctrine ;
- les mandats de protection extrajudiciaire incomplets et mal rédigés (établis par-devant notaire) ;
- la société de consommation, les possibilités de crédit et l'existence du règlement collectif des dettes qui favorisent le comportement prodigue ;
- le manque d'attention portée à la gestion budgétaire dans l'enseignement ;
- l'appauvrissement de la population et le besoin de protection contre les créanciers agressifs ;
- l'habitude des institutions (CPAS, maisons de repos, hôpitaux, etc.) de demander systématiquement une protection judiciaire.

75. Dans la doctrine, on note encore que la protection préventive pourrait également avoir une certaine utilité, par exemple dans les cas de démence progressive. Actuellement, aucune mesure de protection ne peut être prise à titre préventif.

**Aanbeveling | Recommandation 3.** Permettre la prise de mesures préventives en cas d'indices sérieux d'un besoin d'assistance (croissant), puis évaluer et adapter celles-ci en fonction de l'évolution de ce besoin de soutien.

#### 4. État d'incapacité d'exprimer sa volonté

76. Une critique fondamentale formulée par le Comité en 2014 est que le cadre juridique se fonde encore trop sur le modèle médical du handicap. Cela peut résulter du fait que l'on se réfère encore à un état de santé lors de l'évaluation de l'état d'incapacité d'exprimer sa volonté et qu'un certificat médical circonstancié doit être joint à la demande d'organisation d'une mesure de protection judiciaire. Le Comité s'oppose à l'établissement d'un lien entre la capacité d'exprimer sa volonté évaluée médicalement et la capacité (juridique). Le Comité estime qu'il convient plutôt de fournir un accompagnement pour l'exercice de la capacité (juridique) et que le besoin de soutien doit être évalué sur la base de la volonté et des préférences (à jour et fiables).

La jurisprudence de la CEDH ne va pas dans le même sens (pour le moment). À la lumière de la jurisprudence de la CEDH, la capacité d'exprimer sa volonté peut justifier une limitation de la capacité (juridique) dans certaines situations, mais cela doit toutefois faire l'objet d'un examen minutieux. La déclaration d'incapacité juridique d'une personne doit être le dernier recours.

En outre, aucun participant à l'enquête ou à la table ronde n'a préconisé la suppression de l'incapacité juridique ou le découplage total de l'incapacité d'exprimer sa volonté et de l'incapacité juridique. Il n'a pas non plus été soulevé qu'un état de santé ne peut plus justifier une mesure de protection.

**Aanbeveling | Recommandation 4.** Dans l'article 488/1, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ancien Code civil, abroger les mots « en raison de son état de santé ». Abroger l'article 488/2 de l'ancien Code civil.

Les recommandations qui suivent sont chaque fois formulées sous réserve de cette recommandation.

**Aanbeveling | Recommandation 5.** Ne permettre la limitation de la capacité juridique que si une personne, en raison de sa situation de vulnérabilité, risque de porter préjudice à elle-même ou à ses créanciers d'aliments.

**Aanbeveling | Recommandation 6.** Établir une présomption irréfutable qu'une personne accompagnée se trouve dans une situation de vulnérabilité visée à l'article 5.37 du Code civil.

77. La doctrine suggère en outre de ne plus établir de distinction entre un état de santé mentale et un état de santé physique, et de supprimer partout « l'impossibilité d'exprimer sa volonté ».

**Aanbeveling | Recommandation 7.** Supprimer partout la distinction entre l'incapacité d'exprimer sa volonté et « l'impossibilité d'exprimer sa volonté ».

## 5. État de prodigalité

78. En 2018, le législateur avait envisagé de supprimer l'état de prodigalité. Cependant, le Conseil d'État a estimé que ce serait contraire aux principes d'égalité et de « standstill », car le niveau de protection diminuerait du fait que l'état d'incapacité d'exprimer sa volonté ne couvre pas tous les besoins de protection. Ce motif a finalement été maintenu.

Bien qu'à l'instar du droit luxembourgeois, le droit belge ne comporte pas de définition de la prodigalité, la portée de la notion semble être suffisamment connue du justiciable en raison de l'abondance de jurisprudence. En outre, la prodigalité n'est pas non plus évaluée sous un angle médical, les garanties d'une évaluation minutieuse sont les mêmes que pour l'état d'incapacité d'exprimer sa volonté et la portée de la mesure se limite dans tous les cas à l'assistance dans les actes de droit patrimonial. Dans cette optique, le droit belge semble conforme à l'article 8 de la CEDH selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

79. Aucun chiffre n'est disponible sur le nombre exact de personnes ayant fait l'objet d'une mesure de protection judiciaire fondée sur l'état de prodigalité. Il ressort de l'enquête de 2023 que la mesure fait l'objet d'une application très limitée. Près de la moitié des juges de paix qui ont participé à l'enquête 2023 ont indiqué qu'ils prennent une mesure de protection judiciaire fondée sur l'état de prodigalité de une à cinq fois par an. Près de 38 % des répondants ne prennent jamais de mesure fondée sur l'état de prodigalité.

Selon les répondants à l'enquête 2023, la mesure est prise par ordre décroissant pour les raisons suivantes :

- dans le cadre d'une dépendance au jeu ;
- pour protéger la personne concernée de la captation et de la suggestion (incitation par de soi-disant amis à leur offrir des cadeaux) ;
- en cas de fraude ;
- en cas de non-respect d'une obligation alimentaire.

Dans les réponses à l'enquête 2023, d'autres motifs (plus généraux) ont également été avancés, comme le comportement anormal et excessif en matière de dépenses, le gaspillage et une volonté amoindrie d'exprimer sa volonté en raison d'une assuétude, d'une dépendance morale, d'un manque d'autonomie ou d'une déficience intellectuelle.

Ces motifs reviennent également dans l'analyse de la doctrine. Toutefois, l'analyse de la doctrine révèle un besoin de clarification du champ d'application. Ainsi, le juge de paix d'Etterbeek souligne la nécessité de préciser que la faiblesse d'esprit, c'est-à-dire la faiblesse à l'égard de tiers qui exercent des pressions et mettent ainsi en danger le patrimoine de la personne à protéger, devrait également être incluse dans le champ d'application. En outre, la doctrine souligne que si le législateur a effectivement introduit la mesure de prodigalité en tant que mesure de protection du créancier d'aliments, il est préférable de le préciser en ce sens. La doctrine suggère par ailleurs de préciser que la dilapidation de capital n'est plus une condition d'évaluation. Enfin, il convient également de prêter attention à la relation entre « l'administration judiciaire en raison de la prodigalité » et les mesures d'assistance en matière budgétaire.

|                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Aanbeveling   Recommandation 8.</b> Pour les besoins des statistiques des cours et tribunaux, créer un code spécifique indiquant si une personne est accompagnée en raison de son état de santé ou en raison de sa prodigalité. |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Aanbeveling   Recommandation 9.</b> Préciser le champ d'application de l'état de prodigalité (a) en ajoutant les mots « si cet état menace de les rendre indigents ou de rendre indigents leurs créanciers d'aliments » ; (b) en précisant explicitement que la dilapidation de capital n'est pas une condition pour évaluer l'état de prodigalité ; (c) en indiquant qu'une mesure de protection fondée sur la prodigalité n'est possible que si et dans la mesure où les autres mesures de soutien budgétaire et de soutien face à l'endettement ne sont pas suffisantes. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## 6. Certificat médical circonstancié

**80.** Conformément à l'article 1241, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire, lorsque la demande est susceptible d'affecter la capacité de la personne protégée ou à protéger, un certificat médical circonstancié dont le modèle est établi par le Roi doit être joint à la requête. Ceci n'est requis que dans le cas où la demande est fondée sur l'état d'incapacité d'exprimer sa volonté. Si la demande est fondée sur l'état de prodigalité, aucun certificat médical circonstancié ne doit être joint à la requête (art. 1241, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, *in fine* du Code judiciaire).

**81.** Les juges de paix et les médecins ont été amplement interrogés à propos de leur expérience au sujet du certificat médical circonstancié ainsi que sur la nécessité et l'utilité de celui-ci.

L'enquête montre que les juges de paix réagissent de manière très différente lorsqu'aucun certificat médical circonstancié n'est joint à la demande d'organisation d'une mesure de protection judiciaire. La plupart des répondants (36%) exigent que la nécessité ou l'impossibilité absolue soit prouvée, que la requête contienne suffisamment d'éléments justifiant une mesure de protection et qu'un expert soit désigné. Environ 15 % des répondants vérifient uniquement si la requête contient suffisamment d'éléments pour justifier une mesure de protection et désignent alors un expert. Le même pourcentage de répondants évalue concrètement la nécessité de désigner un expert sur la base des éléments du dossier, de l'audition de la personne et de son entourage et de l'urgence de la mesure. Un juge de paix invite la partie ayant introduit la demande à recourir à un médecin de son choix qui peut consulter le dossier en ligne.

Ces pratiques divergentes vont dans le même sens que l'analyse de la doctrine, dont il ressort que depuis la loi du 21 décembre 2018, un grand flou règne quant à la question de savoir quelle est la conséquence de l'absence d'un certificat médical circonstancié. Cette question est abordée de différentes manières dans la jurisprudence et fait également l'objet de débats dans la doctrine.

D'après l'enquête menée auprès des médecins, la demande d'établissement d'un certificat médical circonstancié semble émaner principalement de membres de la famille proches comme les enfants, d'assistants sociaux et d'aides familiales ou du partenaire cohabitant. La plupart des médecins s'appuient tant sur le dossier du patient que sur un examen de la personne pour établir le certificat médical circonstancié. Selon la plupart des médecins, le formulaire constitue un bon outil pour la pratique. Ils estiment qu'ils disposent également de suffisamment de compétences et d'expérience pour ce faire, mais que dans la formation des médecins, beaucoup trop peu d'attention est accordée à la rédaction de certificats médicaux circonstanciés. Selon la plupart des médecins, l'impact de l'état de santé sur le fonctionnement de la personne concernée est toujours expliqué dans le certificat médical circonstancié.

**Aanbeveling | Recommandation 10.** Préciser dans la loi qu'en l'absence de certificat médical circonstancié, le juge de paix évalue *in concreto* la nécessité d'un tel certificat pour apprécier la demande et, si nécessaire, peut désigner un expert à cet effet, aux frais du demandeur le cas échéant.

**Aanbeveling | Recommandation 11.** Au cours de la formation médicale, accorder plus d'attention aux personnes bénéficiant d'un accompagnement, plus particulièrement en ce qui concerne l'établissement du certificat médical circonstancié et l'évaluation de l'impact de l'état de santé sur le fonctionnement. Cela correspond à l'article 26.2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

**82.** Il ressort en outre de l'enquête menée auprès des juges de paix que pour la décision d'organisation d'une mesure de protection, ils s'appuient principalement sur :

- l'entretien avec la personne à protéger ou sa personne de confiance (95 %) ;
- le certificat médical circonstancié (91 %) ;
- la consultation de l'entourage de la personne à protéger (84 %) ;
- la consultation des médecins et psychiatres, des travailleurs sociaux, du personnel soignant et d'autres personnes/instances auxquelles il est renvoyé au cours de l'entretien ; l'expérience acquise dans d'autres cas impliquant la personne à protéger, ainsi que les rapports médicaux antérieurs (48 %).

Cela correspond à la perception des médecins. En effet, la grande majorité des médecins sont convaincus que le juge de paix tient compte du certificat médical circonstancié. Les expériences quant à la mesure dans laquelle c'est le cas varient considérablement.

**83.** La grande majorité des juges de paix (deux sur trois) estiment que le certificat médical circonstancié doit rester une condition pour prendre une mesure de protection, car ils estiment qu'en tant que juges de paix, ils ne sont pas la bonne personne pour se prononcer sur l'état de santé de la personne à protéger. Ils considèrent que cette tâche revient aux médecins. En effet, l'état de santé peut être complexe et il est nécessaire de le comprendre correctement. En revanche, un juge de paix sur trois estime qu'un certificat médical circonstancié n'est pas toujours nécessaire pour les raisons suivantes :

- le retard causé par la demande d'obtention (difficile à obtenir p. ex.), alors que la situation nécessite d'urgence l'organisation d'une protection ;
- ils disposent déjà de ces informations ;
- il contribue parfois peu à l'évaluation vu sa brièveté ;
- la protection est parfois demandée pour des raisons non médicales (prodigalité p. ex.).

Du côté des médecins, certaines améliorations sont formulées, comme une approche plus nuancée où un système de transition est mis en place pour les problèmes progressifs et la possibilité pour le médecin, dans les cas difficiles, de les confier à un spécialiste pour objectiver les capacités cognitives. Il est en outre suggéré de développer un outil permettant d'en faire l'évaluation. Dans certains cas, la procédure pourrait également être simplifiée, par exemple lorsqu'il existe déjà des avis indépendants dans le cadre d'une demande d'allocations ou que les personnes sont déjà hospitalisées. Les médecins formulent en outre de nombreuses améliorations utiles au modèle, à la manière de procéder et à son établissement. La doctrine suggère encore de compléter le certificat médical circonstancié par une rubrique sur l'évolution (future) de l'état de santé (par exemple, irréversible ou non).

**Aanbeveling | Recommandation 12.** Ne pas considérer l'incapacité d'exprimer sa volonté de manière catégorique, avec une décision unique. Pour les affections de longue durée, une administration définitive peut être mise en place, mais pour les problèmes évolutifs, il convient d'opter pour un système dans lequel, après avoir contrôlé les besoins d'accompagnement, celui-ci peut être progressivement augmenté.

**Aanbeveling | Recommandation 13.** Prévoir obligatoirement un *second avis* d'un médecin expert en cas d'état de santé difficile à évaluer.

**Aanbeveling | Recommandation 14.** Élaborer un outil permettant aux médecins d'évaluer l'incapacité d'exprimer sa volonté au moyen d'une liste d'évaluation ou d'un questionnaire approfondi pouvant être rempli en partie sur la base des données du dossier médical global et des données de l'assurance maladie-invalidité.

**Aanbeveling | Recommandation 15.** Introduire une procédure de protection « *allégée* » dans le cas où le besoin de protection est déjà documenté médicalement dans le dossier médical global ou au niveau de l'assurance maladie-invalidité. L'application du principe « *only once* » permet dès lors d'éviter des examens médicaux répétés.

**Aanbeveling | Recommandation 16.** Compléter le modèle de certificat médical circonstancié en y ajoutant une rubrique relative à l'évolution future de l'état de santé (par exemple, réversible ou non).

**84.** Une controverse règne en jurisprudence quant au fait de savoir si un certificat médical circonstancié peut être délivré aujourd'hui encore par un médecin non agréé. Selon certains juges de paix, il découle de la lettre de la loi que seuls les médecins agréés ou psychiatres peuvent encore délivrer le certificat médical circonstancié.

La doctrine suggère que le médecin attaché à l'institution puisse lui aussi délivrer le certificat médical circonstancié. C'est déjà le cas aujourd'hui dans le cadre de la loi relative à la protection de la personne des malades mentaux.

En outre, il ressort de la consultation des médecins qu'une grande majorité des répondants est favorable à la modification apportée par la loi de 2018 qui permettra à l'avenir aux seuls médecins agréés ou psychiatres de délivrer le certificat médical circonstancié. Cependant, de nombreux médecins sont également critiques à cet égard pour des raisons de faisabilité pratique, d'objectivité, de capacité de jugement et d'indépendance. Il est également suggéré d'ajouter les neurologues au cercle des personnes pouvant délivrer un certificat médical circonstancié.

**Aanbeveling | Recommandation 17.** Préciser dans la loi qu'aujourd'hui, les médecins non agréés peuvent encore délivrer le certificat médical circonstancié tant que les AR nécessaires n'ont pas encore été pris.

**Aanbeveling | Recommandation 18.** Permettre à un médecin attaché à l'institution où se trouve la personne accompagnée ou devant l'être de délivrer également un certificat médical circonstancié.

**Aanbeveling | Recommandation 19.** Examiner l'impact du système des médecins agréés avant de le mettre en œuvre. Tenir compte à cet égard de facteurs tels que le coût, la faisabilité pratique (rapide, efficace ?), les besoins (nombre), la neutralité (abus potentiels) et la facilité d'accès.

**Aanbeveling | Recommandation 20.** Étudier la possibilité d'ajouter les neurologues au cercle des médecins pouvant délivrer le certificat médical circonstancié à l'avenir.

85. L'enquête auprès des médecins a permis de mettre en avant de nombreuses suggestions concrètes et constructives que les décideurs politiques pourraient prendre en considération. Il convient également de noter que les médecins insistent sur un système efficace et peu coûteux de délivrance des certificats médicaux circonstanciés. En particulier, le coût d'un certificat circonstancié ne peut pas toujours être supporté par la personne protégée, d'autant qu'un tel certificat circonstancié, ou tout autre certificat, n'est pas toujours nécessaire. Ces résultats correspondent à ceux de l'analyse de la doctrine.

**Aanbeveling | Recommandation 21.** Se concerter avec l'Ordre des médecins sur les dispositions légales applicables en matière de certificats médicaux circonstanciés et sur leur mise en œuvre.

### III. PROTECTION EXTRAJUDICIAIRE | BUITENGERECHTELIJKE BESCHERMING

#### A. Cadre légal

86. La loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine<sup>59</sup> a introduit une section 2 « De la protection extrajudiciaire » au chapitre 2 « Des personnes protégées » du titre XI « De la majorité et des personnes protégées » du Code civil (art. 489-490/2 de l'ancien Code civil). La protection extrajudiciaire encadre le mandat exécuté à un moment où le mandant est en état d'incapacité d'exprimer sa volonté (art. 488/1 de l'ancien Code civil) ou de prodigalité (art. 488/2 de l'ancien Code civil). La réglementation est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2014 (art. 233 de la loi du 17 mars 2013).

*Premièrement*, la loi du 21 décembre 2018<sup>60</sup> étend le champ d'application de la protection extrajudiciaire (art. 489 de l'ancien Code civil) aux actes en matière de droits personnels (par exemple, le choix de la maison de repos<sup>61</sup>, l'admission dans un centre de soins résidentiel<sup>62</sup>, les soins à domicile, etc.<sup>63</sup>) à compter du 1<sup>er</sup> mars 2019. *Deuxièmement*, la loi citée précise que la protection extrajudiciaire s'applique non seulement aux actes de représentation relatifs aux biens, mais aussi aux actes de gestion. Cela était déjà admis par la doctrine.<sup>64</sup> *Troisièmement*, la nouvelle loi clarifie également mieux le moment exact où un contrat de mandat prend fin (art. 2003 *in fine* de l'ancien Code civil). *Quatrièmement*, des obligations d'enregistrement et de notification ont également été introduites lorsque le mandat prend fin par renonciation ou révocation (art. 490/2, § 3, 2° et 3°, de l'ancien Code civil). *Cinquièmement*, l'obligation qui existait déjà dans le cadre de l'administration (art. 499/1, § 1<sup>er</sup> et 3 de l'ancien Code civil), selon laquelle le mandataire doit également associer le mandant, dans toute la mesure du possible et compte tenu de sa capacité de compréhension, a également été inscrite. Parallèlement à cela, l'obligation de se concerter à intervalles réguliers a été reprise de l'administration (art. 490/2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de l'ancien Code civil).

87. Avec ce cadre, le législateur entendait créer une sécurité juridique, prévenir au maximum les abus des mandataires, sensibiliser les citoyens et encourager l'autodétermination, donner un rôle plus important au réseau social et réduire la charge de travail des juges de paix.<sup>65</sup> Il s'agit d'un dispositif informel aisément accessible qui évite autant que possible l'intervention d'un juge de paix.<sup>66</sup> Plus particulièrement, le mandant doit avoir la volonté expresse que le mandat se poursuive ou commence au moment où il devient incapable d'exprimer sa volonté ou se trouve dans un état de prodigalité

---

<sup>59</sup> M.B., 14 juin 2013, éd. 2, 38132.

<sup>60</sup> Loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice, M.B. du 31 décembre 2018.

<sup>61</sup> Rapport I, *Doc. parl.*, Chambre 2018-19, 54-3303/8, 7.

<sup>62</sup> Comp. K. ROTTHIER, « Onbekwaamheid. De regelingen inzake onbekwaamheid: na 4 jaar toepassing een facelift! », *Nieuwsbrief Notariaat* 2019, fasc. 2, (1) 2.

<sup>63</sup> J. NOLF, « Versie vier van wet op bescherming onbekwamen: eerbaar compromis », *Juristenkrant* 2019, fasc. 390, 11.

<sup>64</sup> Il a déjà été supposé, entre autres, que le mandataire est également un gérant d'affaires conventionnel au sens des articles 1372 et suivants du Code civil : T. WUYTS, « Onbekwamen in het vermogensrecht » in R. BARBAIX et N. CARETTE (éds.), *Tendensen vermogensrecht 2014*, Anvers, Intersentia, 2014, (87) 103, n° 24 avec référence à C. DE WULF, « De nieuwe wettelijke regeling inzake beschermde personen », *T.Not.* 2013, (255) 261, n° 9 ; F. SWENNEN, « De meerderjarige beschermde persoon (partie I) », *RW* 2013-14, (563) 568, n° 15 ; comp. E. DE NOLF, « Gewijzigde wetgeving inzake de 'zorgvolmacht' : de nieuwigheden op een rijtje », *Nieuwsbrief Notariaat* 2019, fasc. 7, (1) 2, n° 3.

<sup>65</sup> Rapport, Chambre I, *Doc. parl.*, Chambre 2011-12, 53-1009/10, 29-33.

<sup>66</sup> Comp. C. DE WULF, « De nieuwe wettelijke regeling inzake beschermde personen », *T.Not.* 2013, (255) 261 ; F. SWENNEN, « De meerderjarige beschermde personen (partie I) », *RW* 2013-14, (563) 568, n° 15.

(art. 490, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code civil). C'est pour cette raison que l'on parle dans la pratique de « mandats de protection ».<sup>67</sup>

88. Ces dernières années, cette figure juridique a été fortement promue.<sup>68</sup> Lors de l'élaboration de la loi du 21 décembre 2018<sup>69</sup>, qui a considérablement élargi le champ d'application du mandat de protection extrajudiciaire, le législateur a réitéré sa confiance dans cette figure juridique. Elle a été renforcée afin d'encourager les gens à envisager un dispositif en cas de besoin.<sup>70</sup>

## B. Statistiques

### 1. Champ de l'étude statistique quantitative et méthodologie de collecte de données

89. La présente étude statistique du régime de protection extrajudiciaire en Belgique comporte deux échantillons étudiés : le mandat de protection extrajudiciaire d'une part et la déclaration de préférence d'autre part.

Seront donc proposées dans les lignes qui suivent :

- Une analyse quantitative des enregistrements des contrats de mandat de protection extrajudiciaire qui ont été réalisés auprès du Registre central des contrats de mandat (article 490, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ancien Code civil) depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 mars 2013, soit le 1<sup>er</sup> septembre 2014, jusqu'à l'année judiciaire entièrement écoulée précédant la rédaction du présent rapport, soit l'année judiciaire 2021-2022.
- Une analyse quantitative des enregistrements des déclarations de préférences qui ont été réalisés auprès du Registre central des déclarations (article 496 de l'ancien Code civil) depuis l'année 2010 jusqu'à l'année judiciaire 2021-2022. La limite temporelle inférieure a été choisie afin d'identifier l'impact de l'entrée en vigueur du mandat de protection extrajudiciaire sur les déclarations de préférence et la limite temporelle supérieure a été choisie afin d'analyser l'impact de l'entrée en vigueur du Registre central de protection des personnes, instauré par la Loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice, laquelle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2021.

90. L'article 8, alinéa 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 31 août 2014 fixant les modalités de création, de tenue et de consultation des contrats de mandat en vue d'organiser une protection extrajudiciaire et du registre des déclarations relatives à la désignation d'un administrateur ou d'une personne de confiance liste les données qui doivent être mentionnées lors de l'enregistrement d'un mandat de protection extrajudiciaire dans le Registre central des contrats de mandat :

---

<sup>67</sup> Ce concept est également utilisé en droit allemand (art. 1901c du Code civil allemand) ; voir également F. SWENNEN, « De meerderjarige beschermde personen. Deel I », *RW* 2013-14, 563 et suiv.

<sup>68</sup> Voir par exemple l'information dans les médias : Radio 2, « De inspecteur. De voorzorgsvolmacht wat en hoe », 25 octobre 2018 ; HLN, « Meer dan 100.000 Belgen stellen voorzorgsvolmacht op », 7 mars 2019 ; S. VERSCHUEREN, « Steeds meer Belgen laten een zorgvolmacht opmaken. Daarmee duidt u iemand aan die uw zaken beheert op de dag dat u daar niet meer toe in staat bent », *De Tijd* 1<sup>er</sup> août 2019, <https://www.tijd.be/netto/erfenis/al-126-000-belgen-bepaalden-wie-hun-zaken-regelt-op-hun-oude-dag/10150246.html> [dernière consultation le 24 septembre 2019].

Voir plus loin : <https://www.notaris.be/erven-schenken/brochures/downloads/118> (dernière consultation le 10 avril 2019).

<sup>69</sup> Pour un examen approfondi, voir : T. WUYTS, « Het eengemaakte beschermingsstatuut voor wilsonbekwamen hervormd. Commentaar bij de wet van 21 december 2018 » in *Dossiers Tijdschrift van de Vrede- en Politie-rechters* n° 29, Bruges, die Keure, 2019, 3-66.

<sup>70</sup> Rapport, Chambre I, *Doc. parl.*, Chambre 2018-19, 54-3303/8, 6.

- pour le mandant :
  - o les nom et prénom(s)
  - o le numéro d'identification
  - o les date et lieu de naissance
  - o le lieu de résidence ou le domicile
- l'identification du notaire qui a dressé l'acte ou du juge de paix du lieu du dépôt d'une copie certifiée conforme du contrat
- le fait qu'il s'agit d'un contrat de mandat conformément à l'article 490, alinéa 1er, du Code civil, ou le fait que le mandataire ou le mandant a décidé, conformément à l'article 490, alinéa 5, du Code civil, de modifier ou mettre fin au contrat de mandat
- le numéro de répertoire de l'acte authentique, ou le numéro dans le répertoire des actes du greffier
- la date de la demande d'enregistrement adressée au juge de paix ou au notaire
- la date du procès-verbal ou de l'acte authentique
- le cas échéant, la référence NABAN de l'acte
- la date de la demande d'enregistrement adressée à la Fédération Royale du Notariat belge.

**91.** L'article 8, alinéa 2 de l'arrêté royal du 31 août 2014 précité liste les données qui doivent être mentionnées lors de l'enregistrement d'une déclaration de préférence dans le Registre central des déclarations de préférence :

- de la personne qui a fait la déclaration :
  - o les nom et prénom(s)
  - o le numéro d'identification
  - o les date et lieu de naissance
  - o le lieu de résidence ou le domicile
- l'identification du notaire qui a dressé l'acte ou du juge de paix qui a reçu la déclaration
- le fait qu'il s'agit d'une déclaration relative à la désignation d'un administrateur ou d'une personne de confiance conformément à l'article 496, alinéa 1er, du Code civil, ou le fait que le déclarant a décidé, conformément à l'article 496, dernier alinéa, du Code civil, de révoquer la déclaration et d'exprimer, le cas échéant, une nouvelle préférence
- le numéro de répertoire de l'acte authentique, ou la date du procès-verbal de la déclaration et le numéro dans le répertoire des actes du juge
- la date de la demande d'enregistrement adressée à la Fédération Royale du Notariat belge
- la date du procès-verbal ou de l'acte authentique
- le cas échéant, la référence NABAN de l'acte.

**92.** Les différentes données énumérées ci-dessus sont en possession de la Fédération royale du Notariat belge, organisme chargé de la gestion des deux registres.

**93.** Dans un souci de respect de la législation relative à la protection des données personnelles, n'ont pas été rendues accessibles à la présente étude ni les informations permettant d'identifier les mandants et personnes ayant fait une déclaration, à l'exception de leur âge, ni l'identité des notaires qui ont reçu l'acte de mandat ou de déclaration.

Les données chiffrées communiquées par la Fédération royale du Notariat sont triées selon diverses variables quantitatives qui concernent l'année de l'enregistrement, le type de personne ayant procédé à l'enregistrement en application des articles 490, alinéa 2 et 496, alinéa 4 de l'ancien Code civil, la localisation géographique de l'enregistrement, la nature de l'acte ayant été enregistré en application des articles 490 alinéa 1<sup>er</sup> et 5 et 496 alinéa 1<sup>er</sup> et dernier alinéa de l'ancien Code civil.

Grâce à ce système d'enregistrement obligatoire des mandats de protection extrajudiciaire et des déclarations de préférence et à la gestion centralisée des informations par la Fédération royale du Notariat belge, la collecte de données chiffrées et les conditions de la présente enquête statistique ont été confortables, contrairement à la collecte des données relatives à la protection judiciaire.

94. En raison des lacunes dans les statistiques existantes pour l'application du régime de protection judiciaire des majeurs incapables, certaines interprétations et recoupements entre les statistiques de la protection extrajudiciaire et celles de la protection judiciaire se sont avérés peu aisés - voire impossibles - à réaliser.

## 2. Objectifs de l'étude statistique quantitative

95. Les données obtenues relatives à la protection extrajudiciaire ont été collectées, triées, analysées de manière exploratoire et interprétative avec pour objectif de :

- déterminer dans quelle mesure le nouveau régime du mandat de protection extrajudiciaire instauré par la loi du 17 mars 2013 a été accueilli dans la sphère juridique belge, tant francophone que néerlandophone,
- déterminer quelles sont les autorités publiques principalement concernées par la figure du mandat de protection extrajudiciaire,
- identifier les citoyens qui se sentent concernés par la protection extrajudiciaire des majeurs incapables,
- déterminer l'évolution dans le temps d'une mesure de protection extrajudiciaire,
- déterminer l'impact positif ou négatif du mandat de protection extrajudiciaire sur la charge de travail et le fonctionnement des justices de paix,
- évaluer dans quelle mesure le mandat de protection extrajudiciaire et la déclaration de préférence permettent de préserver l'autonomie de la personne protégée,
- évaluer l'impact positif ou négatif du mandat de protection extrajudiciaire sur les déclarations de préférence.

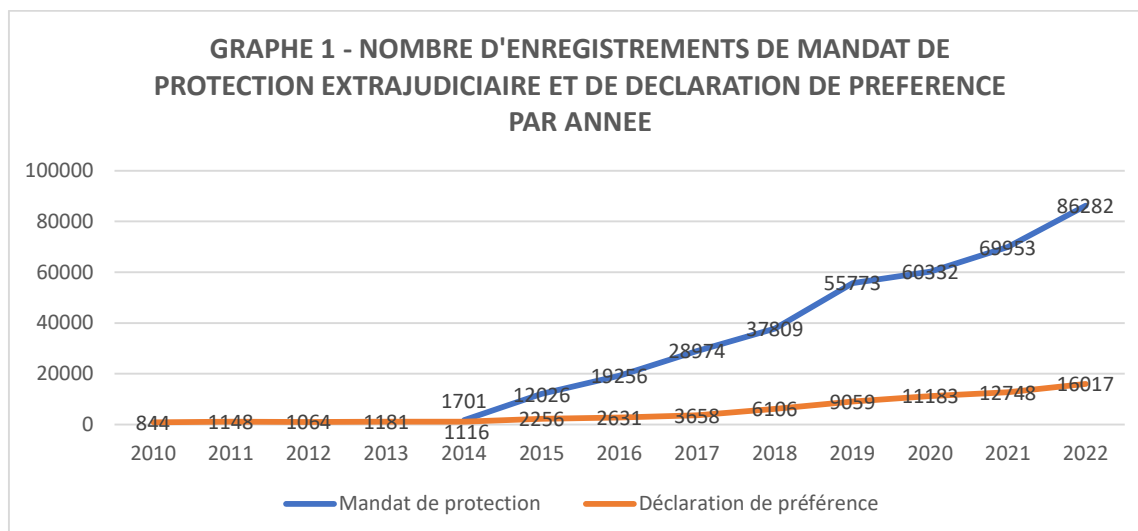
## 3. Résultats de l'étude quantitative relative aux deux échantillons étudiés

### *a. Utilisation du mandat de protection extrajudiciaire et de la déclaration de préférence sur le territoire belge*

96. Tant le mandat de protection extrajudiciaire que la déclaration de préférence doivent prendre la forme d'un écrit (authentique pour la déclaration de préférence) et faire l'objet d'un enregistrement tel que prévu par l'article 490, alinéa 1<sup>er</sup> et l'article 496, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ancien Code civil.

Le nombre d'enregistrements identifiés est en conséquence un bon indicateur du nombre de mandats de protection extrajudiciaire ou de déclarations de préférence qui ont été effectivement actés, sous la réserve que certains enregistrements peuvent concerner une modification ou une révocation d'un mandat ou une modification ou révocation d'une déclaration. Cette réserve doit cependant être relativisée dès lors que la très grande majorité des enregistrements concernent effectivement un nouveau mandat de protection ou une nouvelle déclaration de préférence (*cf. infra*).

Le graphe n°1 représente le **nombre d'enregistrements de contrats de mandat de protection extrajudiciaire** au Registre central des mandats relevés par année depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 mars 2013 et le **nombre d'enregistrements de déclarations de préférence** au Registre central des déclarations relevés par année depuis l'année 2010.



97. Entre 2014 et 2022, le nombre d'enregistrements de contrats de mandat de protection extrajudiciaire est en **croissance exponentielle**. Chaque année, le nombre de mandats de protection extrajudiciaire augmente ainsi en moyenne de 23%. Une nette augmentation dans l'évolution du nombre total de mandats est notable depuis 2019, probablement en raison de la médiatisation de la modification de la loi du 17 mars 2013 réalisée par la loi du 21 décembre 2018. A l'inverse, la croissance est plus limitée entre les années 2020 et 2021, ce qui peut vraisemblablement s'expliquer par la crise sanitaire de la Covid-19.

De manière similaire, le nombre de déclarations de préférence croît de manière exponentielle et une progression plus marquée se fait sentir depuis 2018.

L'augmentation parallèle du nombre de mandats de protection et du nombre de déclarations de préférence pourrait indiquer que de nombreux citoyens établissent **souvent simultanément** un mandat de protection extrajudiciaire et une déclaration de préférence. Ceci peut s'expliquer en raison du modèle de mandat de protection extrajudiciaire de la Fédération royale du Notariat qui comprend une déclaration de préférence en cas d'incapacité judiciaire.

Il est remarqué que le nombre de mandats de protection extrajudiciaire a immédiatement dépassé le nombre de déclarations de préférence réalisées. Il y a ainsi aujourd'hui une déclaration de préférence enregistrée pour 20 contrats de mandat de protection extrajudiciaire enregistrés.

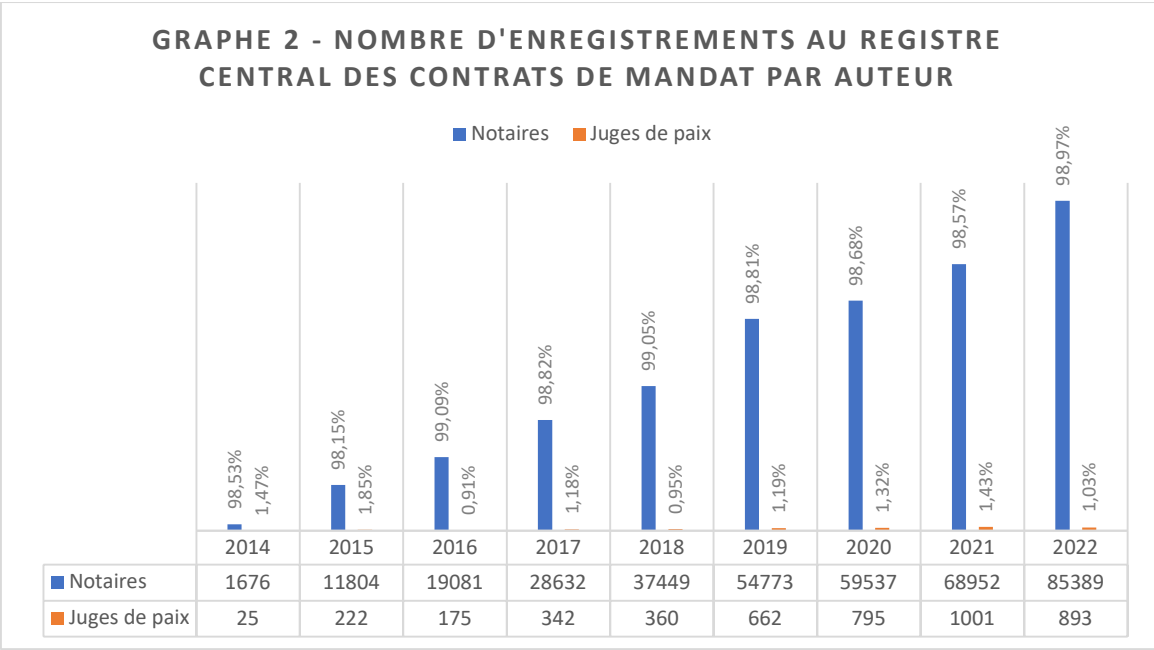
Si la croissance exponentielle du nombre de mandats de protection extrajudiciaire démontre que cette figure juridique arrive à toucher un plus grand public d'année en année, doit être gardée en perspective l'évolution du nombre de dossiers de protection judiciaire qui sont également ouverts chaque année.

*b. Enregistrement par le notaire ou le greffe du mandat de protection extrajudiciaire et de la déclaration de préférence*

98. L'article 490, alinéa 2 de l'ancien Code civil offre la possibilité au mandant de faire enregistrer le contrat de mandat, soit par l'intermédiaire du notaire qui aura reçu l'acte, soit par l'intermédiaire du greffe de la justice de paix du lieu de sa résidence (ou, à défaut, de son domicile) auquel il aura été déposé une copie certifiée conforme (art. 6 A.R. du 31 août 2014).

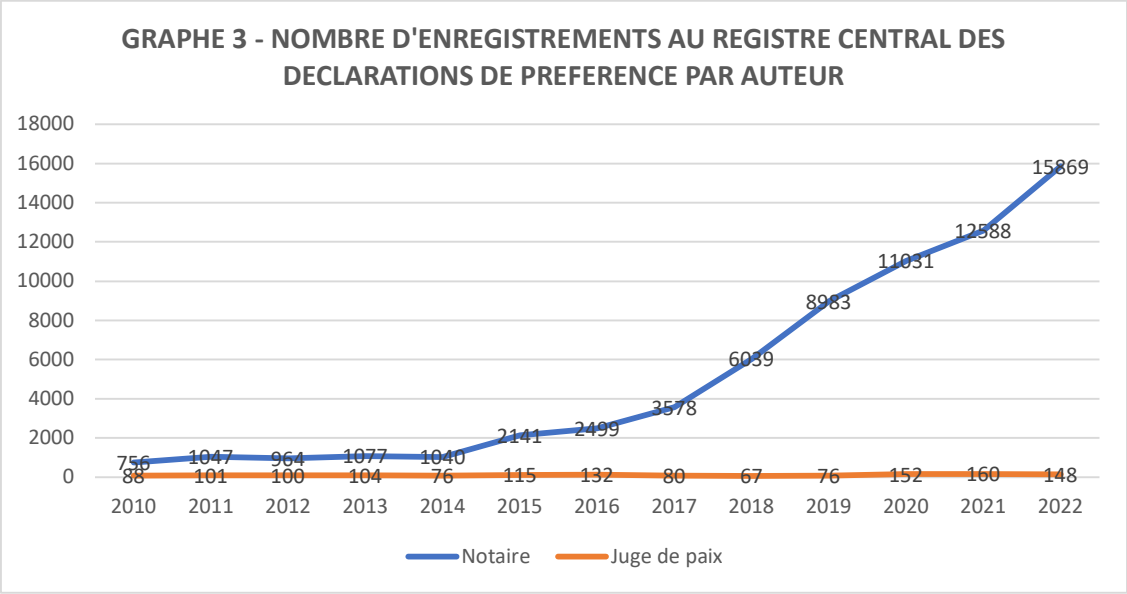
De la même manière, l'article 496, alinéa 4 de l'ancien Code civil offre la possibilité au déclarant de faire enregistrer sa déclaration de préférence soit par l'intermédiaire du notaire qui aura reçu l'acte, soit par l'intermédiaire du greffe de la justice de paix du lieu de sa résidence (ou, à défaut, de son domicile).

Le graphe n°2 répertorie le nombre total d'enregistrements de mandats de protection extrajudiciaire qui ont été réalisés par année depuis son entrée en vigueur au mois de septembre 2014 **par un greffe d'une justice de paix ou par un notaire**.



99. L’analyse démontre que, dans la pratique, la plupart des enregistrements de mandats de protection extrajudiciaire se font **auprès d'un notaire**, et non auprès d'un greffe d'une justice de paix (seulement 1,41% en moyenne depuis 2014).

100. Le graphe n°3 répertorie, à son tour, le nombre total de déclarations de préférence qui ont été enregistrées par année depuis l’année 2010 par un greffe d’une justice de paix ou par un notaire.

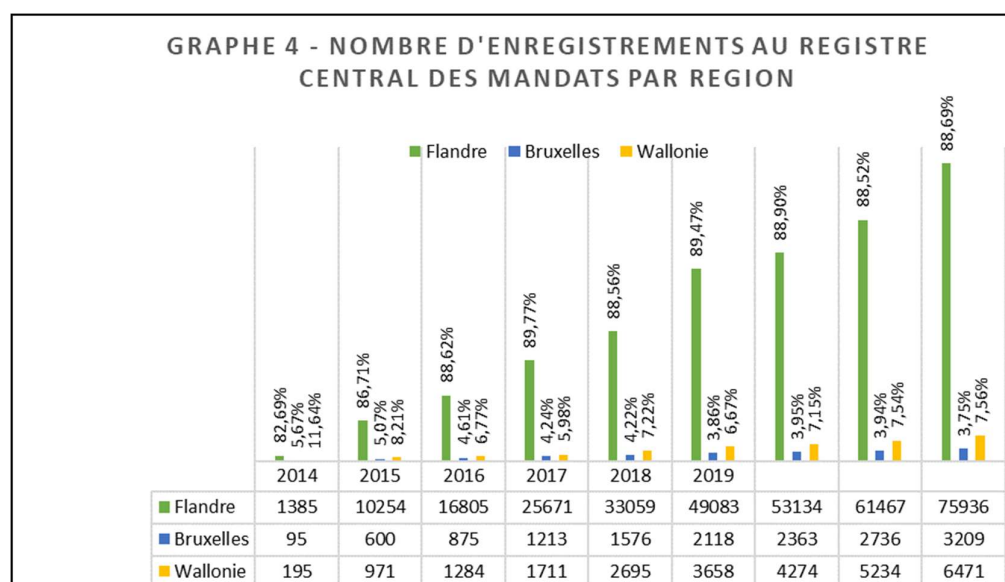


101. L'analyse démontre que, dans 98,2% des cas depuis 2010, la déclaration de préférence est réalisée et enregistrée **par un notaire**, l'enregistrement auprès des greffes des justices de paix restant ici aussi marginal (1,8% en moyenne depuis 2010).

Malgré son coût, le public semble donc davantage sensible à la sécurité juridique qu'un acte authentique notarié peut apporter et aux conseils du notaire lors de la rédaction du mandat de protection extrajudiciaire ou de la déclaration de préférence.

c. *Localisation géographique des enregistrements des mandats de protection judiciaire et des déclarations de préférence*

102. Une analyse plus précise de la localisation des différents enregistrements recensés pour les mandats de protection extrajudiciaire a révélé l'existence d'une **grande disparité entre les trois régions** du Royaume.



103. Le graphe n°4 démontre que le nombre de mandats de protection extrajudiciaire enregistrés, sans distinction de l'auteur de l'enregistrement, est bien **plus important en Région flamande**. En moyenne depuis 2014, 88,77% des mandats de protection extrajudiciaire ont ainsi été enregistrés en Région flamande contre seulement 7,25% en Région wallonne et 3,96% en Région bruxelloise.

Cette différence peut s'expliquer en partie par la démographie plus importante de la Région flamande par rapport à la Région wallonne et bruxelloise dans la mesure où environ 57% de la population belge réside en Région flamande, 32% en Région wallonne et 11% en Région bruxelloise (Statbel). Les personnes âgées de plus de 65 ans sont également plus nombreuses en Région flamande (environ 62% des personnes âgées belges résident en Région flamande, 32% en Région wallonne et 7% en Région bruxelloise), et ce d'autant plus que le ratio entre les personnes âgées de plus de 65 ans et celles âgées de moins de 65 ans y est plus élevé que dans les autres régions.

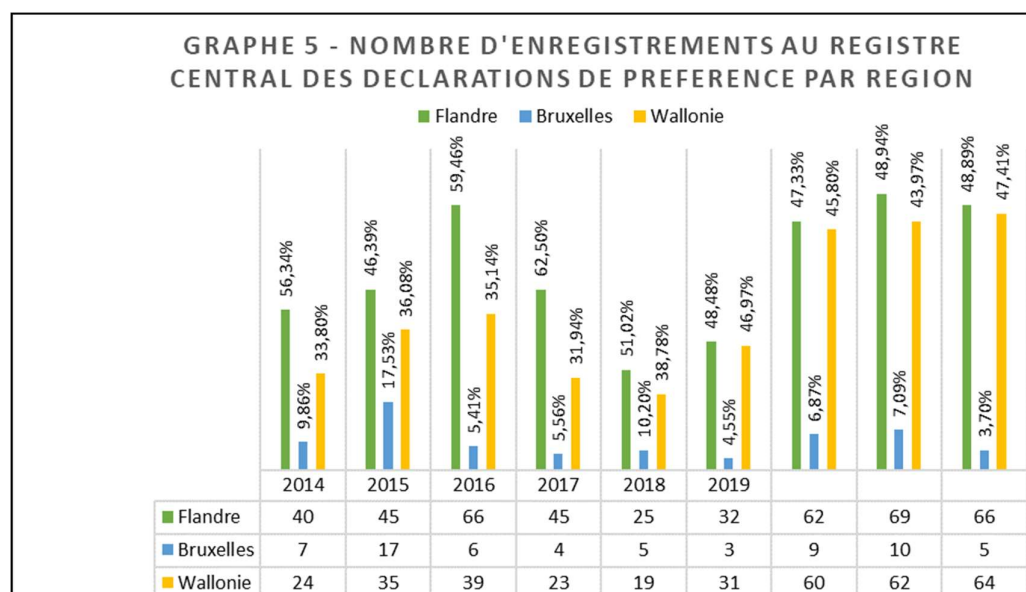
Néanmoins, la situation démographique des trois régions du pays ne peut expliquer à elle seule une telle différence sur le territoire dans l'utilisation du mandat de protection extrajudiciaire.

Si la disproportion entre les différentes régions du territoire belge se maintient de manière stable au fil des ans, **la croissance** observée dans le nombre d'enregistrements de mandats de protection extrajudiciaire est **relativement équivalente** dans chacune des régions. Il y a ainsi 7,4x plus de mandats de protection extrajudiciaire en 2022 qu'en 2015 en Région flamande, 6,6 x plus de mandats de

protection extrajudiciaire en 2022 qu'en 2015 en Région wallonne et 5,34 x plus de mandats de protection extrajudiciaire en 2022 qu'en 2015 en Région bruxelloise.

L'analyse des données du Registre central des contrats a révélé également l'existence d'une grande disparité géographique entre les différents greffes des justices de paix du Royaume quant aux enregistrements de mandats au Registre des contrats, étant entendu que le nombre total d'enregistrements réalisés annuellement par les greffes des justices de paix belges est faible comme indiqué *supra* (le plus haut pic atteint étant de 1.001 enregistrements au total en 2021).

Ainsi, certaines justices de paix, toutes situées en Région wallonne ou bruxelloise (Grâce-Hollogne, Herstal, La Louvière, Liège IV, Limbourg, Rhode-Saint-Genèse, Saint-Josse-Ten-Noode, Seraing, Tongres-Fourons, Vitrons et Visé) n'ont encore jamais enregistré de mandat de protection extrajudiciaire au Registre, ou y sont en tout cas très peu confrontées. Par exemple, la justice de paix de Marche-en-Famenne n'a enregistré qu'un seul mandat de protection extrajudiciaire depuis l'entrée en vigueur de la loi. A l'inverse, d'autres cantons semblent bien plus sollicités, telle que la justice de paix de Meise qui a procédé à 253 enregistrements depuis septembre 2014.



**104.** A l'instar du mandat de protection extrajudiciaire, les enregistrements des déclarations de préférence se situent **davantage en Région flamande** qu'en Région wallonne ou en Région bruxelloise, comme le démontre le graphe n°5.

Si le différentiel semble moins important pour les déclarations de préférence dès lors qu'en moyenne, depuis le 1er septembre 2014, 51,55% des déclarations de préférence ont été enregistrées en Région flamande, contre 40,89% en Région wallonne et 7,56% en Région Bruxelloise, les chiffres qui ont été fournis par la Fédération royale du Notariat quant à la localisation des enregistrements des déclarations de préférence ne concernent que celles effectuées au sein de greffes des justices de paix.

*d. Age des destinataires du mandat de protection extrajudiciaire et de la déclaration de préférence*

**105.** Le système juridique actuel de protection de la personne majeure incapable, que cette protection soit extrajudiciaire ou judiciaire, a pour objectif principal de prémunir toute personne contre les situations de vulnérabilité et d'incapacité liées à leur état de santé qui ne leur permettrait plus d'assumer comme il se doit la gestion de ses intérêts patrimoniaux et extrapatrimoniaux.

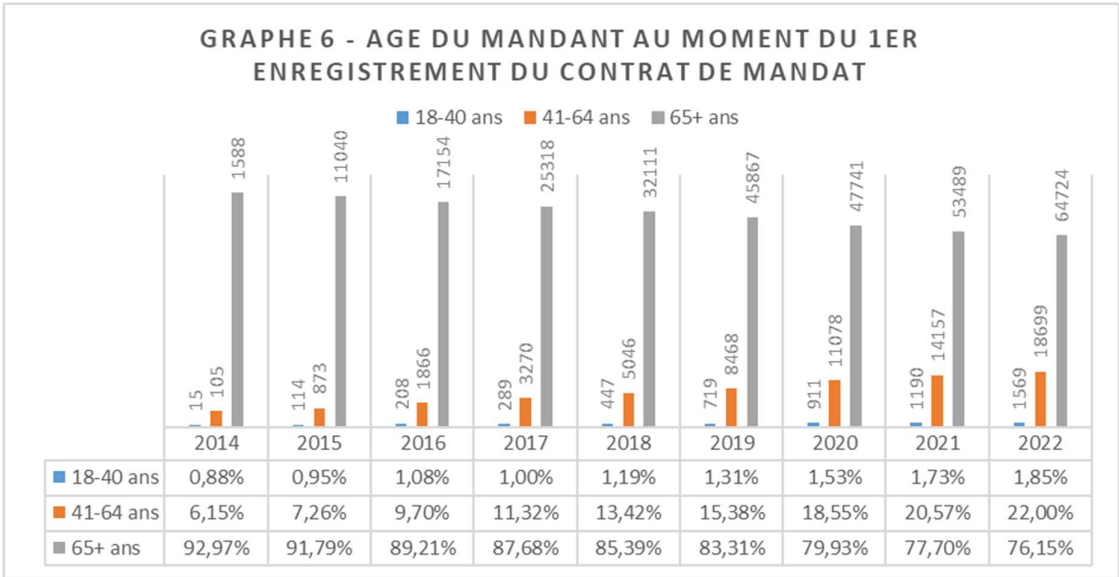
La raison d'être du mandat de protection extrajudiciaire est d'octroyer aux citoyens la possibilité d'anticiper une telle situation de vulnérabilité et d'incapacité de manière à pouvoir préférer à une protection judiciaire une protection organisée de manière consensuelle et à leurs propres conditions.

Dans cette même visée, la déclaration de préférence a pour but de choisir, avant toute incapacité, la personne qui aura qualité d'administrateur judiciaire et d'établir préventivement certains principes directeurs qui seront respectés par l'administrateur dans le cadre de sa mission de protection judiciaire.

L'article 490 de l'ancien Code civil limite l'accès au mandat de protection extrajudiciaire à toute « *personne majeure capable d'exprimer sa volonté ou une personne mineure émancipée à l'égard de laquelle aucune mesure de protection n'a été prise* » et l'article 496, alinéa 1<sup>er</sup> à « *toute personne pour laquelle aucune mesure de protection judiciaire visée à l'article 492/1 n'a été prise* ».

Tant le mandat de protection extrajudiciaire que la déclaration de préférence sont par conséquent accessibles à des personnes de tous âges qui souhaiteraient prévenir une éventuelle incapacité future, en ce compris des personnes plus jeunes.

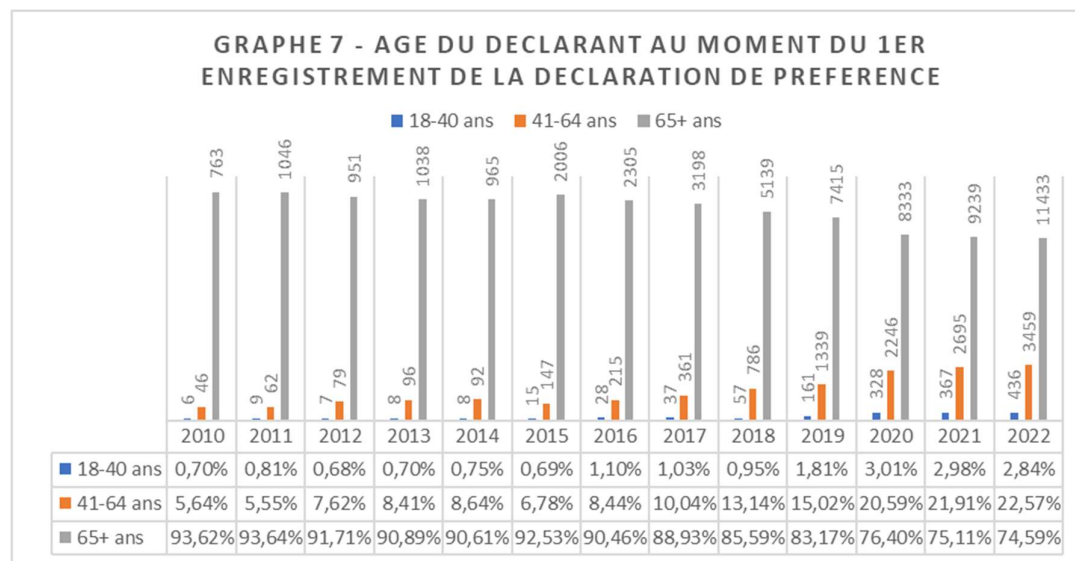
Les chiffres étudiés (graphe n°6) démontrent toutefois que le mandat de protection extrajudiciaire touche, dans la pratique, un **public principalement grisonnant**.



**106.** Entre 2014 et 2022, un total de 229 032 mandants âgés de **plus de 65 ans** (76,84%) ont fait enregistrer un contrat de mandat de protection extrajudiciaire contre un total de 63 562 mandants âgés de 41 à 65 ans (21,31%) et 5462 mandants âgés de 18 à 40 ans (1,85%).

Bien que le mandat de protection extrajudiciaire ne soit pas réservé aux seules personnes âgées - au contraire puisque l'avancée en âge entraîne le plus souvent un risque de voir sa santé altérée au point de ne plus savoir assumer seul la gestion de ses intérêts patrimoniaux et extrapatrimoniaux – les personnes qui se sentent concernées par ce type de protection sont, la plupart du temps, des personnes d'un âge avancé, confrontées imminemment aux conséquences de leur vieillesse.

Le mandat de protection extrajudiciaire se rajeunit toutefois d'année en année dès lors que la différence entre la part plus âgée et la part plus jeune des mandants s'amenuise, plus particulièrement pour la tranche des 41-65 ans. Ainsi, là où seulement 7,03% des mandats enregistrés concernaient une personne de moins de 65 ans en 2014, ce chiffre s'est élevé en 2022 à 23,85%.



**107.** A l'instar du mandat de protection extrajudiciaire, il apparait du graphe n°7 que la déclaration de préférence concerne principalement des personnes plus âgées. Entre 2014 et 2022, un total de 53.822 personnes âgées de plus de 65 ans ont fait enregistrer une déclaration de préférence, contre un total de 11.626 personnes âgées de 41 ans à 64 ans et 1.459 personnes âgées de moins de 40 ans et de plus de 18 ans.

Néanmoins, au fil du temps, ici aussi la figure de la déclaration de préférence semble toucher un public plus jeune. Ainsi, lors de l'année 2010, la déclaration de préférence était enregistrée à 93,62% pour des personnes âgées de plus de 65 ans alors que lors de l'année 2010, ce pourcentage diminué à 74,59%.

*e. Modifications et résiliations des mandats de protection extrajudiciaire et des déclarations de préférence*

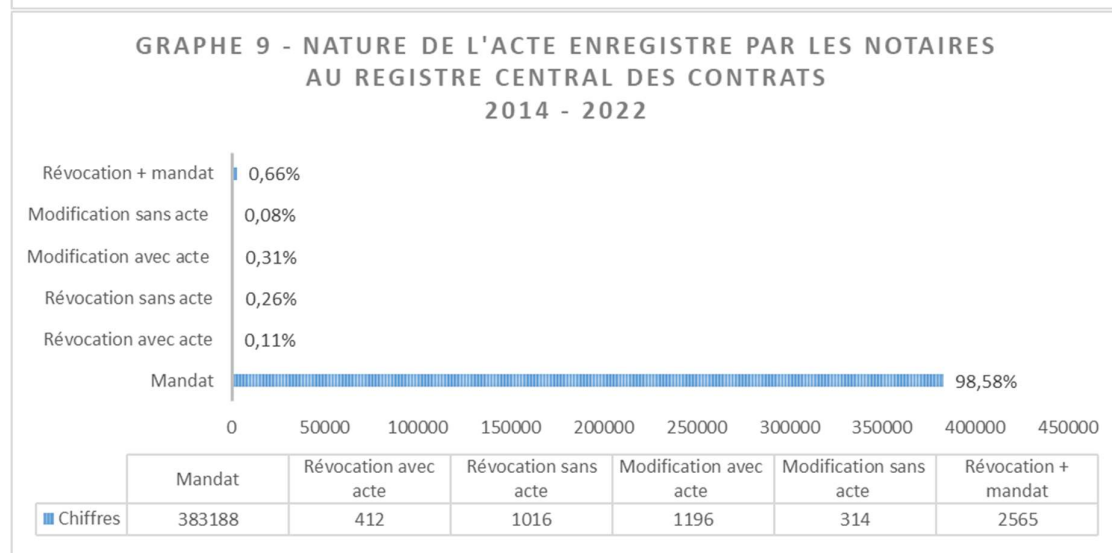
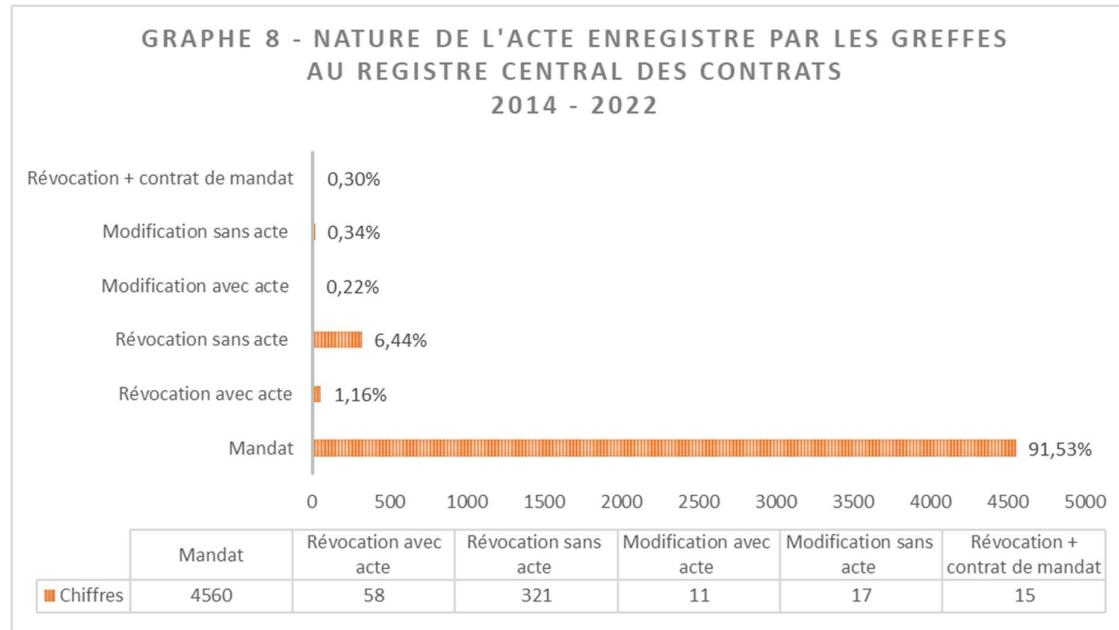
- Mandat de protection extrajudiciaire*

**108.** L'article 490, alinéa 5 de l'ancien Code civil prévoit que le mandataire, le mandant majeur capable d'exprimer sa volonté ou le mineur émancipé à l'égard duquel aucune mesure de protection n'a été prise peuvent décider de mettre fin au contrat de mandat de protection extrajudiciaire. Le mandant peut également modifier de la même manière les principes que le mandataire doit respecter dans l'exercice de sa mission et qui figurent dans le contrat.

La décision de mettre fin au contrat ou de le modifier doit être communiquée au greffe de la justice de paix de la résidence ou du domicile du mandant ou au notaire ayant dressé l'acte. La décision de mettre fin au contrat de mandat de protection extrajudiciaire ou de le modifier doit faire l'objet d'un enregistrement dans le registre central des mandats, étant entendu que le notaire ou le greffier qui procède à l'enregistrement est tenu d'indiquer s'il s'agit d'une résolution ou d'une modification.

De la même manière, l'article 496, alinéa 6 de l'ancien Code civil énonce que la personne qui ne fait pas l'objet d'une mesure de protection judiciaire peut, à tout moment, révoquer sa déclaration de préférence et exprimer, le cas échéant, une nouvelle préférence.

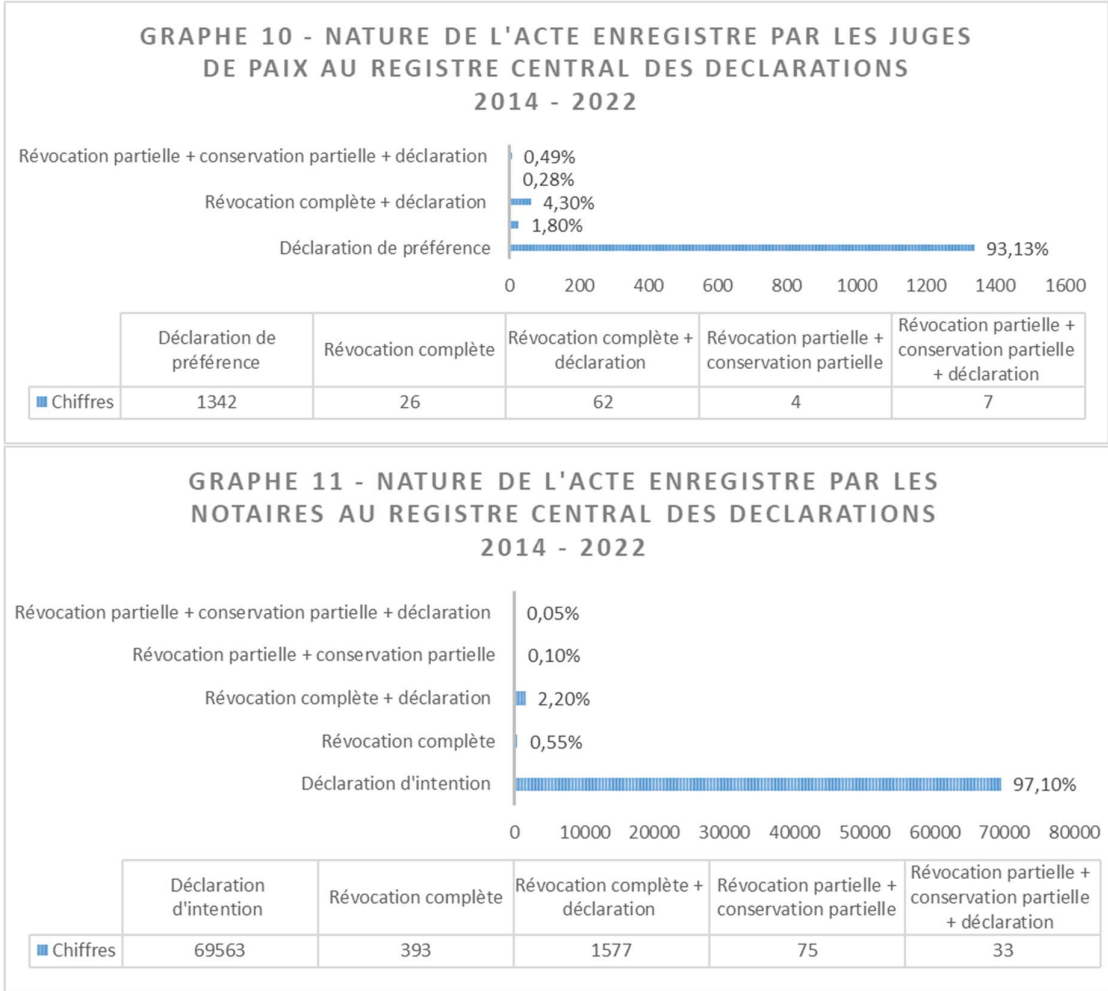
La décision de révocation de la déclaration antérieure et le nouveau choix éventuellement réalisé doivent faire l'objet d'un acte authentique d'un notaire ou d'un juge, lequel doit également être enregistré au Registre central des déclarations, par le greffe de la justice de paix ou par le notaire devant lequel la déclaration avait été faite.



109. Il ressort des données chiffrées du Registre central tenu par la Fédération royale du Notariat belge, reprises aux graphes n°8 et n°9, que la **presque totalité** (99,17%) des enregistrements réalisés dans le Registre central des contrats de mandat **concerne l'enregistrement d'un nouveau** contrat de mandat de protection extrajudiciaire et, dans une bien moindre mesure, une révocation (0,44%), ou une modification (0,39%) d'un contrat de mandat existant.

Au sein des justices de paix, depuis 2014, il n’y a ainsi eu que 28 modifications enregistrées et 172 révocations enregistrées. Après des notaires ayant dressé l’acte de mandat initial, seulement 1531 révocations d’un mandat antérieur et 1510 modifications ont été enregistrées de 2014 à 2022, soit moins d’1% des enregistrements qui ont été réalisés au registre par un notaire. Il y a plus de deux fois plus de révocations qui sont suivies d’un nouveau contrat de mandat que de révocation « simple ». L’on remarque également qu’il y a proportionnellement plus de mandants et de mandataires qui révoquent et modifient leur mandat lorsque celui-ci a été enregistré auprès d’un greffe que lorsque celui-ci a été enregistré auprès d’un notaire.

- *Déclaration de préférence*



**110.** Les graphes n°10 et n°11 laissent apparaitre que seulement 2,99% des enregistrements réalisés au Registre central des déclarations par les notaires concernent une révocation et seulement 6,87% des enregistrements réalisés au Registre par les greffes des justices de paix concernent une révocation, ce qui laisse supposer ici aussi que la plupart des déclarations de préférence ne sont pas révoquées et que les citoyens sont davantage enclins à révoquer une déclaration réalisée au sein d’une justice de paix que chez un notaire.

94,53% des personnes concernées révoquent leur déclaration de préférence totalement, et seulement 5,46% la révoquent partiellement et la conservent pour partie.

Parmi les révocations totales, 79,64% d'entre elles sont suivies d'une nouvelle déclaration de préférence et parmi les révocations partielles, seulement 33,82% d'entre elles sont complétées par une nouvelle déclaration de préférence.

*f. Juridictionnalisation de la protection extrajudiciaire*

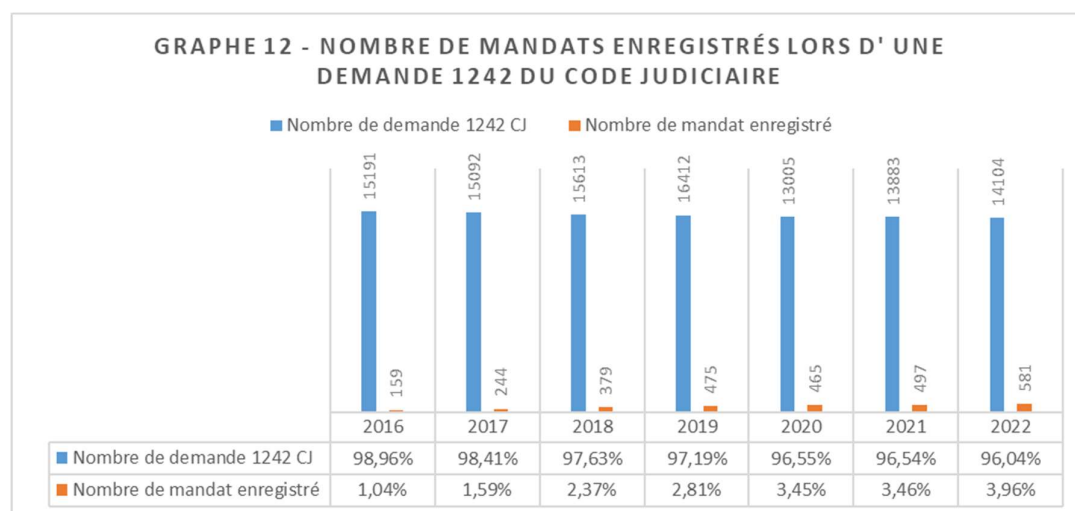
**111.** Conformément au principe de subsidiarité de la protection judiciaire sur la protection extrajudiciaire, l'article 1242 du Code judiciaire impose aux greffes des justices de paix une obligation de vérification de l'existence ou non d'un contrat de mandat de protection extrajudiciaire et d'une déclaration de préférence ou d'une révocation d'un tel mandat ou d'une telle déclaration de préférence lorsqu'une mesure de protection judiciaire est sollicitée.

Des données chiffrées ont pu être extraites du Registre central des contrats et du Registre central des déclarations par la Fédération royale du Notariat belge, relatives au nombre de recherches faites par les greffes au sujet de l'existence d'un mandat de protection extrajudiciaire ou d'une déclaration de préférence. Ces données n'ont cependant pu être extraites et communiquées qu'à partir de l'année 2016.

Le graphe n°12 laisse apparaître que seulement 1,04% à 3,96% des demandes du greffe sont suivies par la communication effective au juge de paix de l'existence d'un contrat de mandat de protection extrajudiciaire, ou d'un avis de révocation d'un contrat de mandat antérieur.

Le graphe n°13 laisse apparaître que seulement 0,75% à 1,34% des demandes du greffe sont suivies par la communication effective au juge de paix d'une déclaration de préférence, ou d'un avis de révocation d'un contrat de mandat antérieur.

Le nombre de personnes qui font l'objet d'une procédure de protection judiciaire après qu'une mesure extrajudiciaire ait été mise en place est donc **non significatif**.



## C. Résultats de l'enquête en sciences sociales

### 1. Juges de paix

#### a. Enquête 2023

**112.** Un deuxième volet du questionnaire destiné aux juges de paix (après les questions relatives au champ d'application) portait sur leur expérience et leur avis concernant l'application de la protection extrajudiciaire en général. Il leur a notamment été demandé **s'ils étaient régulièrement confrontés** à des demandes et à des problèmes à cet égard et comment la protection extrajudiciaire pouvait être améliorée. Le questionnaire a également sondé l'expérience des juges de paix concernant **l'impact de la protection extrajudiciaire sur leur charge de travail**.

- *Vision globale de la protection extrajudiciaire*

**113.** Dans la question suivante, les juges de paix ont été invités à indiquer dans quelle mesure ils étaient d'accord avec un certain nombre d'affirmations.

La première affirmation était la suivante : « **L'instauration du mandat de protection extrajudiciaire a entraîné une diminution du nombre de mesures de protection judiciaire** ».

Les différences dans les réponses à cette affirmation entre les régions de langue française et de langue néerlandaise sont frappantes. Alors que les répondants néerlandophones ont tendance à être « **d'accord** » (38,1 % contre 4,0 %) ou « **totalelement d'accord** » (23,8 % contre 5,0 %), leurs collègues francophones sont principalement « **pas d'accord** » (40,0 % contre 7,1 %) avec cette affirmation. Globalement, 31,3 % des répondants ont déclaré ne pas avoir d'avis à ce sujet ou n'être ni d'accord ni en désaccord.

En ce qui concerne les autres affirmations, aucune différence significative n'a été constatée dans les réponses de part et d'autre de la frontière linguistique.

Les avis sont partagés sur l'affirmation : « **L'instauration du mandat de protection extrajudiciaire a entraîné une augmentation des mesures hybrides (combinaison de la protection extrajudiciaire et judiciaire)** » : 35 % ne sont « **pas d'accord** », 25 % sont « **d'accord** », 37,50 % ne sont « **ni d'accord ni en désaccord** » ou n'ont « **pas d'avis** ».

La dernière affirmation était la suivante : « **L'augmentation du nombre de mandats de protection extrajudiciaire est une évolution positive** ». 5 % des répondants n'étaient « **pas du tout d'accord** » et 15 % n'étaient « **pas d'accord** ». Les 25 % de répondants qui ont choisi « **d'accord** » et les 22,50 % qui se sont déclarés « **totalelement d'accord** » avec cette affirmation étaient plus positifs. 32,50 % des juges de paix n'étaient « **ni d'accord ni en désaccord** » ou n'avaient « **pas d'avis** ».

- *Exécution*

**114.** La première question portait sur la **fréquence à laquelle** les juges de paix sont **confrontés à des demandes liées à la mise en œuvre** d'un mandat de protection extrajudiciaire conformément à l'article 490/1, § 2, alinéa 2, de l'ancien Code civil.

43,7 % des répondants ont déclaré ne jamais y être confrontés. La majorité des répondants, soit 51,6 %, ont déclaré recevoir une demande liée à la mise en œuvre d'un mandat de protection extrajudiciaire 1 à 5 fois par an. Un répondant a déclaré ne pas le savoir.

**115.** La question suivante visait à déterminer, lorsqu'ils sont amenés à se prononcer sur une mesure de protection judiciaire, si les juges de paix **s'assurent en amont qu'il n'est pas possible de mettre en œuvre une mesure de protection extrajudiciaire**, comme le prévoit l'article 492, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ancien Code civil. Les répondants avaient le choix entre les réponses suivantes : « toujours », « souvent », « parfois », « rarement », « jamais », « je ne sais pas ».

On constate que les réponses à cette question sont très différentes de part et d'autre de la frontière linguistique. Les juges de paix francophones indiquent qu'ils ne prennent « jamais » (24 %) ou « rarement » (32 %) en considération la priorité de la protection extrajudiciaire en cas de demande d'organisation d'une protection judiciaire. Ceci est frappant, car les réponses « jamais » et « rarement » n'ont pas été indiquées par les juges de paix néerlandophones. En effet, ceux-ci ont indiqué en tenir compte « souvent » (40,5 %) ou « toujours » (38,1 %), alors que leurs homologues francophones ne tiennent que peu compte de la priorité de la protection extrajudiciaire (8 % ont choisi « souvent », 16 %, « toujours »). La réponse « parfois » a été indiquée à peu près aussi souvent dans les deux régions linguistiques (20 % par les francophones et 21,4 % par les néerlandophones).

**116.** Les répondants ayant opté pour les réponses « parfois », « souvent » ou « toujours » à la question précédente ont ensuite été interrogés **sur les mesures de protection extrajudiciaires** qu'ils prennent en considération, le cas échéant.

Près de la moitié des répondants, à savoir 46,9 %, ont répondu à cette question avec le mandat de protection extrajudiciaire. 25 % des répondants ont indiqué (également) une guidance budgétaire. L'admission dans une institution ou le séjour dans un environnement agréé a été indiqué par 16 juges de paix néerlandophones, alors qu'un seul juge de paix francophone a choisi cette option. Le réseau familial, le mandat bancaire et la gestion par l'autre conjoint dans le cadre du mariage ont été complétés dans le champ libre.

**117.** Les mêmes répondants ont ensuite été interrogés sur la **réaction dans l'hypothèse où ils estiment que le mandat de protection extrajudiciaire ou toute autre mesure de protection extrajudiciaire n'est pas suffisant**.

Près de la moitié des juges de paix ayant répondu à cette question, soit 45,3 %, ont déclaré remplacer la protection extrajudiciaire dans ces cas par une protection judiciaire. Toutefois, 21,9 % des répondants ont déclaré organiser une protection judiciaire limitée sous la forme d'une administration, en plus de la protection extrajudiciaire. En outre, 12,5 % des répondants ont opté dans ces cas, outre la protection extrajudiciaire, pour une protection judiciaire limitée sous la forme d'une incapacité juridique limitée sans administration ou d'une administration limitée.

En cas de choix de réponse « autres », le champ libre été rempli par 20,3 % des répondants. Plusieurs juges de paix ont déclaré n'avoir jamais été confrontés à cette situation. Les réponses suivantes notamment ont été complétées par d'autres juges de paix :

- imposition d'une obligation de rapport au(x) mandataire(s), analogue à l'obligation de rapport dans le cadre de la protection judiciaire. Si nécessaire, remplacement total par une protection judiciaire (rarement, c'est-à-dire surtout dans les cas d'abus avérés après une première mise en place de l'obligation de rapport) ;
- je la remplace par une protection judiciaire, mais je désigne le mandataire comme administrateur et j'adapte les incapacités en fonction du mandat ;

- Individuellement. Le cas est à chaque fois examiné *in concreto* ;
- contrôle annuel vis-à-vis du juge de paix.

- *Contrôle*

**118.** Dans la partie relative au contrôle, la première question portait sur la **fréquence** à laquelle les juges de paix sont confrontés à la **procédure de la « sonnette d’alarme »** prévue à l’article 490/2, § 2, de l’ancien Code civil ou, plus généralement, à quelle fréquence ils sont saisis de demandes relatives à la conversion d’une protection extrajudiciaire en une protection judiciaire.

Les réponses à cette question sont similaires dans les deux régions linguistiques. Examinées conjointement, les réponses des répondants sont les suivantes : 6,5 % « jamais », 17,7 % « je ne sais pas », 8,1 % « rarement », 3,2 % « parfois », 12,9 % « souvent » et 51,6 % « très souvent ».

Il convient néanmoins de souligner le nombre élevé de juges de paix néerlandophones qui ont répondu « très souvent » : 69,2 % contre 21,7 % dans la partie francophone du pays.

**119.** Il a ensuite été demandé **de qui émanaient ces demandes**.

Du côté francophone, seuls trois juges de paix ont répondu à cette question, à savoir les institutions financières, le CPAS et les personnes de confiance.

39,53 % des juges de paix néerlandophones ont déclaré que cette demande émanait des membres de la famille. Les CPAS (13,95 %), les personnes de confiance (18,6 %) et les établissements de soins de santé (27,91 %) ont également été indiqués.

Les motifs possibles évoqués sont nombreux :

- risque d’accomplissement par le mandant d’actes juridiques pour lesquels il est censé être représenté ;
- risque d’abus dans le chef du mandataire ;
- risque de conflits d’intérêts ;
- litiges ou tensions au sein de la famille, causés par le choix du mandataire ;
- difficultés dans la gestion des biens ;
- absence ou perte de confiance entre le mandant et le mandataire ;
- suspicions quant à la validité du mandat de protection extrajudiciaire (par exemple, absence de consentement, vulnérabilité du mandant, pression de l’entourage) ;
- absence totale de mesures de contrôle du mandataire prévues dans le mandat ;
- incertitudes concernant l’entrée en vigueur du mandat.

**120.** La question suivante portait sur la **fréquence à laquelle** les juges de paix **vérifient le contenu du mandat de protection extrajudiciaire** lors de la demande de conversion d’une protection extrajudiciaire en protection judiciaire ou lors d’une procédure de « sonnette d’alarme » (art. 490/1, § 2 et 490/2, § 2, de l’ancien Code civil).

63,27 % des juges de paix qui ont répondu à cette question ont déclaré qu’ils vérifiaient toujours le contrat de mandat dans de tels cas. Les réponses « jamais », « rarement », « parfois » et « souvent » ont été à chaque fois choisies par une poignée de répondants.

**121.** Il a ensuite été demandé **quels étaient les points d'attention**. Ici aussi, les répondants se sont vu proposer plusieurs choix de réponses et un espace a été laissé pour d'autres réponses. Les répondants pouvaient indiquer plusieurs réponses. Au total, 104 réponses ont été notées, dont 85 en néerlandais et 19 en français.

Les réponses suivantes ont été indiquées par ordre décroissant :

- Est-ce que le mandat prévoit des mesures de contrôle ? 35 fois
- Est-ce que le mandat prévoit les conditions dans lesquelles il peut être exécuté ? 28 fois
- Est-ce que le mandat prévoit la tenue d'une comptabilité ou la conservation des factures ? 16 fois
- Est-ce que le mandat prévoit une succession d'administrateurs ou la désignation d'un mandataire ad hoc en cas de conflit d'intérêts ? 9 fois
- Est-ce que le mandat prévoit la désignation ou non d'une personne de confiance ? 8 fois
- Autres (8 fois) :
  - o l'état de santé du mandant ;
  - o par qui, quand et comment le mandat a été établi ;
  - o l'exhaustivité du mandat de protection extrajudiciaire : est-il suffisant pour garantir les intérêts de la personne protégée ;
  - o l'étendue des pouvoirs du mandataire (biens immobiliers, donations, etc.) ;
  - o si le mandat de protection extrajudiciaire a été respecté correctement ;
  - o si l'ensemble des mesures prévues dans le mandat de protection extrajudiciaire assure une protection adéquate dans le cas concerné, comme le montre l'entretien avec la partie requérante, la personne protégée et l'entourage ;
  - o lacunes ;
  - o jusqu'où va le mandat de protection extrajudiciaire (p. ex. donation ou pas).

Il est intéressant de noter que les deux dernières réponses (5° et 6°) n'ont été indiquées que par des répondants néerlandophones.

**122.** Les répondants qui avaient indiqué dans la question précédente qu'ils examinaient si des mesures de contrôle étaient prévues dans le contrat de mandat dans le cadre de la procédure de sonnette d'alarme ont ensuite été interrogés sur **ce qu'ils font lorsqu'ils constatent que ce n'est pas le cas**. Là encore, plusieurs choix de réponses ont été présentés, plusieurs réponses pouvant être indiquées. Au total, 64 réponses ont été notées.

Les réponses suivantes ont été indiquées par ordre décroissant :

- J'impose la présentation de rapports (par exemple, chaque année) : 19 fois
- J'impose de tenir des comptes simples : 12 fois
- J'impose une autorisation préalable obligatoire du juge de paix pour certains actes : 12 fois
- J'organise un contrôle familial sous la forme de .... : 9 fois
- Je mets toujours en place une protection judiciaire : 6 fois
- Autres : 4 fois

**123.** La dernière question de la partie « contrôle » demandait aux juges de paix **dans quelle mesure ils tiennent compte** des éléments suivants lors de la conversion de la protection extrajudiciaire en protection judiciaire. Du côté néerlandophone, les choix de réponse étaient « jamais », « rarement », « parfois », « souvent », « toujours » et « je ne sais pas ». Du côté francophone, un score de 1 signifiait

que le juge de paix ne prenait jamais en compte l'élément en question et un score de 5 signifiait qu'il prenait toujours en compte l'élément en question.

Le premier élément concernait la **désignation du mandataire choisi dans le mandat en qualité d'administrateur**. Près de la moitié des répondants, à savoir 49,1 %, ont répondu à cette question « souvent ». La réponse « parfois » a été indiquée par 29,1 % des répondants. Par ailleurs, 9,1 % des personnes interrogées ont répondu « toujours ». Les réponses « jamais », « rarement » et « je ne sais pas » n'ont été sélectionnées qu'un nombre limité de fois.

Le deuxième élément consistait à désigner la **personne de confiance** choisie dans le contrat de mandat en qualité de personne de confiance dans le cadre de l'administration. Exactement la moitié des répondants ont opté pour la réponse « souvent ». Près d'un quart des répondants, soit 24,1 %, ont choisi la réponse « toujours ». La réponse « parfois » a été indiquée par 14,8 % des répondants. Les réponses « jamais », « rarement » et « je ne sais pas » n'ont été sélectionnées qu'un nombre limité de fois ici aussi.

Le troisième élément concernait les **souhaits et préférences** que la personne protégée avait indiqués dans son mandat. Ici, la grande majorité des répondants ont choisi les réponses « souvent » (54,5 %) et « toujours » (25,5 %). La réponse « parfois » a été indiquée par 16,4 % des répondants.

- *Charge de travail*

**124.** La partie consacrée à la charge de travail cherchait à savoir dans quelle mesure les juges de paix sont d'accord avec l'affirmation « **L'introduction du mandat de protection extrajudiciaire a eu un impact sur ma charge de travail** ». Les réponses possibles étaient « totalement d'accord », « d'accord », « ni d'accord, ni en désaccord », « en désaccord » et « totalement en désaccord ».

Il est intéressant de noter que la réponse « ni d'accord, ni en désaccord » a été cochée par pas moins de 66,1 % des répondants. Le pourcentage restant des répondants ayant pris une position claire se répartit comme suit : 13,56 % ont répondu « d'accord », 8,47 % « tout à fait d'accord », 8,47 % « en désaccord » et 3,4 % « totalement en désaccord ».

**125.** Les répondants ont ensuite été invités à justifier brièvement leur réponse à la question précédente.

Les avis sont clairement partagés. Une réponse récurrente est que le nombre croissant de mandats de protection extrajudiciaire a pour effet de réduire le nombre de mesures de protection judiciaire devant être prises. D'autres signaux sont également émis par ailleurs, notamment qu'un plus grand nombre de dossiers sont introduits à la suite de difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du mandat de protection extrajudiciaire. Outre ces deux grandes tendances, notons également qu'une grande partie des répondants mentionnent le problème de l'absence de données mesurables disponibles, ce qui les empêche de réaliser une estimation.

- b. Table ronde du 31 octobre 2023*

- *Différences dans les réponses des répondants néerlandophones et francophones*

**126.** Après les présentations des résultats, les juges de paix présents évoquent immédiatement les différences entre les réponses des néerlandophones et des francophones.

Pour ce qui est de la protection extrajudiciaire, cela s'explique en grande partie par l'énorme **différence de popularité** du mandat de protection extrajudiciaire en Flandre par rapport à la Wallonie et à

Bruxelles. Les notaires en Flandre proposent souvent spontanément le mandat de protection extrajudiciaire lorsqu'ils s'entretiennent avec des citoyens concernant d'autres actes.

Du côté francophone, le mandat de protection extrajudiciaire est souvent considéré comme un moyen de contourner la protection judiciaire. C'est pour cette raison que les médecins proposent de rendre obligatoire une évaluation de la capacité d'exprimer sa volonté avant la conclusion d'un mandat de protection extrajudiciaire.

Concernant la protection judiciaire, les différences socioculturelles entre les régions néerlandophone et francophone sont évoquées.

### *c. Conclusion*

**127.** Sur la base de ce qui précède, nous pouvons formuler un certain nombre de recommandations générales, notamment :

- Soulignez l'importance de la primauté de la protection extrajudiciaire sur la protection judiciaire.
- Améliorez la qualité de la rédaction des mandats de protection extrajudiciaire afin de réduire la charge de travail des juges de paix due aux ambiguïtés.

## **2. Notaires**

### *a. Enquête en ligne*

- *Connaissance et utilisation du mandat de protection extrajudiciaire*

**128.** Au total, 95,32% des notaires interrogés (N = 61) estiment que le **mandat de protection extrajudiciaire est une figure intéressante** dans la pratique (ils sont « d'accord » ou « totalement d'accord » avec l'affirmation selon laquelle le mandat est une figure intéressante), contre seulement 4,63% (N = 3) des notaires interrogés qui choisissent la réponse « pas du tout d'accord ».

De manière cohérente, la plupart des notaires qui ont estimé que le mandat de protection extrajudiciaire était une figure intéressante, souhaitent que celle-ci soit encouragée dans l'ordre juridique belge puisque 89,06% des notaires interrogés (N = 57) choisissent la réponse « d'accord » ou « totalement d'accord ». Seulement 4 notaires, dont 3 néerlandophones, ne sont « pas du tout d'accord » ou « pas d'accord », étant entendu que 3 notaires n'ont pas d'avis à émettre sur la question.

**129.** A la question de savoir par la voie de **quels canaux les personnes concernées ont pris connaissance** de l'existence du mandat de protection extrajudiciaire, 29,12% des notaires répondent que les personnes concernées par le mandat de protection extrajudiciaire en ont pris connaissance directement via l'étude du notaire (N = 53) ; 26,92% des notaires répondent qu'ils en prennent connaissance via un ami ou un membre de sa famille (N = 49) et 23,08% des notaires répondent qu'ils en prennent connaissance via un établissement bancaire (N = 42).

Dans une moindre mesure (12,64%, N = 23), les notaires interrogés déclarent que les personnes concernées ont pris connaissance de l'existence du mandat de protection extrajudiciaire par le biais des médias sociaux et sites internet, de la télévision ou de la presse écrite.

Dans une moindre mesure encore (2,75%, N = 5), les notaires interrogés répondent que les personnes concernées ont pris connaissance de l'existence du mandat de protection extrajudiciaire par le biais d'un moment d'information ou d'une journée d'étude sur le thème du mandat de protection extrajudiciaire, par exemple organisé par leur commune.

8 notaires ont coché la réponse « autre » qui leur permettait d'indiquer une réponse libre. L'une des réponses libres données est que la personne concernée a été mise au courant de l'existence du mandat de protection extrajudiciaire « *via le site du notariat* ». Les autres réponses libres données font échos aux propositions cochées ci-dessus.

Il est précisé que 2 notaires n'ont pas eu d'avis sur la question.

**130.** A la question de savoir qui était **la personne à l'initiative de la démarche** d'établissement d'un mandat de protection extrajudiciaire :

87,30% des notaires (N = 55) estiment qu'ils sont « souvent », voire « très souvent » confrontés à la situation où le mandant est lui-même à l'origine de la démarche de conclusion d'un mandat de protection extrajudiciaire. Seulement 12,70% des notaires (N = 8) ont estimé que cela ne se rencontrait que « parfois ». Aucun notaire n'a indiqué que cela ne lui arrivait « rarement » ou « jamais ».

Pour la majorité des notaires (64,41%), il arrive « souvent » (N = 17) ou « parfois » (N = 21) que la personne à l'origine de la demande de mise en place d'un mandat de protection extrajudiciaire soit le conjoint ou le cohabitant de la personne concernée.

16 notaires interrogés (20,51%), dont 13 sont néerlandophones et 3 sont francophones, y sont cependant confrontés « très souvent ».

Il n'y a que 5 notaires qui n'ont encore « jamais » (N = 1) ou « rarement » (N = 4) été interpellés par un conjoint ou un cohabitant pour conclure un mandat de protection extrajudiciaire avec leur conjoint ou cohabitant. Ces derniers sont tous francophones.

De manière assez identique aux conjoints ou cohabitants, ce n'est que « parfois » (N = 20) ou « souvent » (N = 29) que la majorité des notaires (79,03%) sont confrontés à une demande qui émane des enfants de la personne concernée.

11 notaires, dont 10 néerlandophones et 1 seul francophone, y sont cependant confrontés « très souvent » et 2 notaires n'y sont confrontés que « rarement ».

Par contre, il n'y a que très peu de notaires (2 notaires néerlandophones) qui sont « souvent » confrontés à une demande émanant d'une personne de la famille élargie ou des amis. Pour la plupart des notaires (90,57%), cela n'arrive que « parfois » (N = 14) ou « rarement » (N = 30), voire jamais (N = 4), étant entendu que 3 notaires francophones n'ont pas d'avis à émettre sur cette question.

**131.** Quant à la question qui visait à savoir **quelles sont les raisons qui motivent** les personnes à conclure un mandat de protection extrajudiciaire, les notaires avaient le choix entre 6 propositions de réponse et pouvaient également choisir l'option "autre" qui leur permettait d'indiquer une réponse libre, option qui n'a pas été mobilisée pour cette question.

Les réponses données peuvent être classées, par ordre de fréquence, comme suit :

- Eviter une administration judiciaire : 90,15% des notaires ont indiqué que cela arrivait « souvent » (N = 18), voire très « souvent » (N = 38)

- Anticiper les conséquences de la vieillesse : 86,89% des notaires ont indiqué que cela arrivait « souvent » (N = 22), voire « très souvent » (N = 31).
- Se rassurer : 81,25% des notaires ont indiqué que cela arrivait « souvent » (N = 20), voire très « souvent » (N = 32).
- Consigner ses choix avant de ne plus être capables de le faire : 73,77% des notaires ont indiqué que cela arrivait « souvent » (N = 22), voire « très souvent » (N = 23).

Anticiper les conséquences liées à une maladie déjà installée : 50% des notaires ont indiqué que cela arrivait « souvent » (N = 21), voire « très souvent » (N = 10). Pour l'autre moitié des notaires interrogés, la plupart (N = 23) estime que cela leur arrive « parfois », seulement 7 notaires ayant répondu que cela leur arrivait « rarement ».

Planification patrimoniale : 46,90% des notaires indiquent que cela leur arrive « souvent » (N = 17), voire « très souvent » (N = 11, dont 9 néerlandophones). 20 notaires ont répondu « parfois », 10 « rarement » et 3, tous francophones, « jamais ».

**132. En ce qui concerne la question qui était posée aux notaires, relative aux éventuels obstacles qu'ils rencontrent et qui empêchent ou freinent les personnes concernées à se rendre chez un notaire pour réaliser un mandat de protection extrajudiciaire :**

Les obstacles les plus fréquents (ceux choisis par 42,19% des notaires) sont l'incertitude quant à l'aptitude juridique suffisante d'une personne pour accorder un mandat car elle n'en a été informée que tardivement (N = 27) et l'absence de personne appropriée pour être mandataire (N = 26).

- 13,01% des notaires estiment que l'obstacle est financier (N = 19).
- 10,95% des notaires estiment également qu'il n'est parfois pas évident de déterminer si la personne est juridiquement capable de passer un mandat de protection extrajudiciaire en raison de son handicap (N = 16).
- Le même nombre de notaires interrogés pensent que ce qui peut empêcher les personnes concernées à conclure un contrat de mandat de protection extrajudiciaire est le manque d'informations claires et accessibles (N = 16).
- Dans une moindre mesure, la méfiance de la population à l'égard de la figure du mandat de protection extrajudiciaire liée à des ouï-dire de mauvaises expériences peut aussi représenter un obstacle pour 9,58% des notaires interrogés (N = 14).
- Les obstacles les moins fréquemment choisis par les notaires interrogés sont la barrière linguistique (N = 1) et les stéréotypes par rapport à l'accessibilité de la profession notariale (N = 9).
- 5 notaires ont choisi la case "autre" et ont librement indiqué que certaines personnes ignorent purement et simplement l'existence du mandat de protection extrajudiciaire.
- 1 notaire a ajouté librement qu'il est parfois difficile d'aborder ce sujet avec la famille.
- 9 notaires, dont 8 néerlandophones ont estimé qu'il n'existe aucun obstacle à la réalisation d'un mandat de protection extrajudiciaire et 1 notaire n'a « pas d'avis ».

**133. A la question de savoir à quelle fréquence les notaires interrogés concluent un mandat de protection extrajudiciaire dans lequel il y a **plusieurs mandats** (pour un couple, par exemple), 62,5% des notaires interrogés, dont 75% de notaires néerlandophones, passent « souvent » (N = 15) des actes de mandat de protection extrajudiciaire qui comportent plusieurs mandats, voire « très souvent » (N = 25). Pour 26,56% des notaires interrogés, cela semble être plus rare et pour 10,94% des notaires cela arrive « parfois ».**

- *Capacités et consentements requis*

**134.** A la question de savoir à quelle fréquence les notaires interrogés concluent dans la pratique des contrats de mandat **sans que le mandataire n'ait été impliqué** dans la rédaction de l'acte, 61,91% des notaires interrogés ne semblent pas le faire, ou peu (23 « jamais » et 16 « rarement »).

19,05% des notaires interrogés (N = 12) estiment que cela peut arriver tout de même « parfois », voire « souvent » pour 15,87% d'entre eux et « très souvent » pour 3,17% d'entre eux.

**135.** Seulement 3 notaires interrogés concluent « souvent » un acte alors même qu'il existe des tensions familiales sur le choix du mandataire. La plupart des notaires (93,65% des notaires interrogés) ne concluent pas l'acte dans ces circonstances.

**136.** A la question de savoir à quelle fréquence les notaires interrogés concluent un contrat de mandat en ayant sollicité à l'avance un **certificat médical** attestant des facultés intellectuelles du mandant, les résultats sont étonnants puisqu'un seul notaire le fait « très souvent » et seuls 9 notaires le font « souvent ».

30,15% des notaires interrogés (N = 19) ont indiqué qu'ils ne demandaient un tel certificat que « parfois ».

La moitié des notaires interrogés (52,39%) ne demandent « jamais » (N = 9) un tel certificat, ou que « rarement » (N = 24).

**137.** La question était ensuite posée aux notaires interrogés de savoir **à quelle fréquence ils vérifiaient que les conditions** pour être nommé mandataire (490/1, §.1<sup>er</sup>, al.2 de l'ancien Code civil) étaient bien remplies dans le chef du ou des candidats mandataires avant de passer l'acte, 62,94% des notaires interrogés (N = 39) semblent bien le vérifier. L'on note quand même la réponse de 17 notaires pour qui cela peut arriver « parfois » à « très souvent » de ne pas vérifier les conditions légales dans le chef du ou des candidats mandataires, étant entendu que 5 notaires n'ont pas d'avis sur cette question.

**138.** A la question de savoir à quelle fréquence il leur arrivait de conclure un contrat de mandat de protection extrajudiciaire alors qu'il existe des **doutes sur l'aptitude du mandant à consentir valablement**, les réponses sont rassurantes puisque 55 notaires sur les 63 (87,30%) ont répondu que dans ces circonstances, ils ne concluent « jamais » ou « rarement » l'acte.

Il est à remarquer que 7 notaires sur les 63 notaires ayant répondu à cette question (8,97%) le font tout de même « parfois ».

**139.** De la même manière, 88,89% des notaires interrogés ayant répondu à la question (N = 56) ne concluent pas l'acte de mandat si le mandataire n'est que récemment entré dans la vie du mandant, 1 seul notaire le faisant tout de même « parfois ».

- *Rôle du réseau social*

**140.** La question était posée aux notaires de savoir à quelle fréquence une série de personnes proposées étaient désignées comme **mandataire**.

Dans l'ordre de fréquence selon les notaires interrogés ayant répondu à la question, sont **le plus souvent désignés** par les mandants comme mandataires :

- Les conjoints ou partenaires cohabitants et les enfants (98,36% des notaires ont répondu « souvent » ou « très souvent »).
- Parfois (N = 31), voire rarement (N = 20), un membre de la famille élargie
- Rarement (N = 44) ou parfois (N = 16) un ami
- Jamais, voire rarement, un soignant ou un avocat professionnel

**141.** La question était posée aux notaires de savoir à quelle fréquence ils étaient confrontés à un contrat de mandat de protection extrajudiciaire qui comporte **plusieurs mandataires**. Pour 88,89% des notaires interrogés, le mandat de protection extrajudiciaire qu'ils rédigent comporte « souvent » (N = 25), voire très souvent (N = 31) plusieurs mandataires. Seuls 7 notaires semblent rencontrer cela moins fréquemment, voire pas du tout.

8 notaires, principalement francophones (6/8) n'ont « jamais » été confrontés à un tel mandat et 9 notaires, principalement francophones (7/9) n'y ont été confrontés que « rarement ».

**142.** A la question de savoir à quelle fréquence ils sont confrontés à une **succession de mandataires** prévue dans un contrat de mandat de protection extrajudiciaire, 76,19% des notaires interrogés indiquent que les mandats de protection extrajudiciaire auxquels ils sont confrontés comportent « souvent » (N = 25), voire « très souvent » (N = 24) une succession de mandataires. Seuls 4 notaires ont indiqué que cela n'arrive que « rarement » ou « jamais ».

S'agissant de la fréquence à laquelle les contrats de mandat de protection extrajudiciaire prévoient la désignation d'un **mandataire ad hoc**, les notaires indiquent principalement que cela n'arrive que « parfois » (N = 20) ou rarement (N = 19), voire « jamais » (N = 3). Pour seulement un tiers des notaires interrogés, cela semble être plus fréquent.

- *Promotion de l'autonomie*

**143.** Il existe une certaine disparité dans la pratique notariale en ce qui concerne l'insertion dans le contrat de mandat de protection extrajudiciaire des **principes** à suivre dans l'exercice du mandat par les mandataires, définis préventivement par le mandant. Certains notaires interrogés ne le font « jamais » (N = 1) ou que « rarement » (23,81%, N = 15), d'autres notaires interrogés le font « parfois » (26,98%, N = 17) et d'autres encore le font « souvent » (34,92%, N = 22), voire « très souvent » (11,11%, N = 7).

A la question « **quel est l'objet des instructions du mandant ?** », les notaires francophones interrogés indiquent qu'il s'agit, dans l'ordre de fréquence, de principes relatifs au choix du lieu de vie et aux mesures à prendre si le mandant ne peut plus vivre seul (choix de la maison de repos, par exemple), à la protection du logement familial, au choix à poser pour la fin de sa vie et à l'acharnement thérapeutique, aux droits du patient, aux activités qu'il souhaite continuer à exercer ou encore aux opérations financières qu'il souhaite ou ne souhaite pas réaliser (donations/gestion des immeubles et des placements/...).

**144.** Il semble être fréquent que le mandataire soit également désigné pour représenter le mandant dans ses droits de patient, : 77,42% des notaires interrogés le font « souvent » (N = 13) ou « très souvent » (N = 35). Seuls 5 notaires ne le font « jamais », 6 notaires ne le font que « rarement » et 3 notaires le font « parfois ».

**145.** La moitié des notaires francophones interrogés (N = 12 / 24) combine « très souvent » un mandat de protection extrajudiciaire et une déclaration de préférence. 5 notaires francophones ne le font que « parfois », 3 « rarement » et 3 « jamais ».

C'est une pratique qui semble être réalisée dans une moindre mesure chez les notaires néerlandophones puisque la plupart des notaires (63,16%) ayant répondu à l'enquête en langue néerlandaise n'inclut une déclaration de préférence que « rarement » (N = 18), voire « jamais » (N = 6). Seuls 5 notaires néerlandophones le font « souvent » et 2 le font « très souvent ».

**146.** Pour 56 notaires interrogés (88,89%) sur les 63 notaires ayant répondu à la question de savoir à quelle fréquence il est indiqué dans leurs contrats de mandat de protection extrajudiciaire le **pouvoir d'effectuer des donations**, ils le font fréquemment (16 "très souvent", 26 "souvent" et 14 "parfois"). 4 notaires ne le font « rarement » et 3 notaires ne le font « jamais ».

Une différence peut également être notée entre la pratique notariale néerlandophones et la pratique notariale francophone dès lors que les notaires francophones sont bien moins nombreux à avoir choisi la réponse "souvent" (7 notaires francophones contre 19 notaires néerlandophones) et très "souvent" (4 notaires francophones contre 12 notaires néerlandophones).

A la question ouverte "*En cas de mandat de donner, proposez-vous des précautions particulières*", les réponses données par les notaires étaient relativement similaires, à savoir : la définition des biens pouvant être donnés, les modalités de la donation (retour conventionnel, charges, réserve d'usufruit, forme notariée ou non, limite à ne pas dépasser en fonction de la fortune...), l'identification des donataires, l'interdiction de donner certains biens, la mise en place d'une personne de confiance, le principe d'égalité entre les donataires et surtout, en présence de plusieurs enfants.

Un seul notaire francophone indique ne pas spécialement poser de précautions particulières en cas de stipulation dans le mandat de protection extrajudiciaire d'un pouvoir de donner.

**147.** S'agissant de la fréquence à laquelle les notaires sont confrontés à une **modification d'un contrat de mandat de protection extrajudiciaire** postérieurement à sa signature, la quasi-totalité des notaires interrogés (96,78%), n'ont jamais été amenés à modifier le contrat de mandat après sa conclusion (N = 19), ou que très rarement (N = 40). 2 notaires néerlandophones seulement ont indiqué modifier "souvent" les contrats de mandat qui ont été signés chez eux et 1 notaire néerlandophone y est confronté "parfois".

**148.** Pour 55% des notaires interrogés (N = 33) sur les 60 notaires ayant répondu à la question de savoir **quand le mandat de protection extrajudiciaire prend généralement effet**, le mandat de protection extrajudiciaire prend généralement effet immédiatement (voire pour certains notaires, toujours immédiatement) et pour 31,67% des notaires interrogés (N = 19), le mandat de protection extrajudiciaire ne doit pas prendre effet immédiatement mais au moment où le mandant devient inapte selon l'article 488/1 ou 2 de l'ancien Code civil.

13,33% des notaires interrogés choisissent la réponse ouverte "à un autre moment..." ce qui leur permet de donner une réponse libre. Il apparaît des réponses libres des notaires que cela dépend du dossier. Il est ainsi parfois question de mandats prenant effet immédiatement et parfois de mandats dont la prise d'effet est différée au moment où la personne n'est plus capable de gérer ses intérêts patrimoniaux et extrapatrimoniaux. Le choix semble dépendre principalement de l'âge du mandant ou

de la personne du mandataire. Si le mandataire est le conjoint du mandant, la prise d'effet sera généralement immédiate alors que si le ou les mandataires sont les enfants du mandant, la prise d'effet sera généralement différée. De même, plus le mandant est âgé, plus il est indiqué que le mandat prendra effet immédiatement après sa signature.

**149.** Lorsque le notaire et les personnes concernées choisissent que l'effet du mandat de protection extrajudiciaire sera différé dans le temps, il est généralement prévu par les notaires interrogés, pour évaluer le moment de la prise d'effet, la délivrance obligatoire d'un certificat médical sur demande du mandataire (88,33%, N = 50). Dans une moindre mesure, le mandat prévoit qu'il revient au juge de paix d'apprécier si la personne est apte ou non à gérer ses intérêts (N = 2, 3,33%).

8 notaires cochent la réponse ouverte « autres » où ils peuvent y laisser une réponse libre. Ils y précisent soit que leurs mandats de protection extrajudiciaire prennent effet toujours immédiatement, soit qu'ils laissent le mandataire choisir à son entière discrétion quand le mandat prend effet, sans nécessité de produire de justificatif et au regard de l'état du mandant, notamment pour éviter des retards inutiles.

**150.** La question 18 du questionnaire visait à savoir si les notaires estimaient que, dans la pratique, le mandataire désigné tenait compte de **l'obligation d'associer le mandant** à l'exercice de sa mission, ou non. Sur 61 réponses données, 48 notaires (78,69%) y répondent "oui", 5 notaires (8,19%) y répondent "non" et 8 notaires répondent "je ne sais pas" (13,11%).

La plupart des notaires interrogés (34,78%) précisent qu'il est prévu dans le mandat de protection extrajudiciaire que l'association du mandant est obligatoire pour certains sujets ou actes déterminés. 47,83% des notaires indiquent que l'association du mandant à l'exercice de la mission du mandataire dépend en réalité dans la pratique de la situation de santé du mandant. Aucun notaire ne prévoit dans leurs mandats de protection extrajudiciaire, pour associer le mandant à l'exercice du mandant, une obligation d'accord de la part du mandant par rapport à certains actes.

8,70% des notaires interrogés prévoient la mise à disposition du mandant d'une certaine somme chaque mois pour des dépenses personnelles et 8,70% des notaires interrogés prévoient dans le mandat une certaine association du mandant à la gestion du mandataire par la communication des extraits bancaires au mandant.

- *Elaboration de l'acte de mandat*

**151.** A la question "**Comment procédez-vous concrètement à la rédaction du mandat de protection extrajudiciaire** (plusieurs réponses possibles)" :

- La plupart des notaires interrogés parcourent avec les personnes concernées un modèle de mandat qui a été élaboré par l'étude (N= 31) ou par la Fédération royale du Notariat (N=16).
- Beaucoup de notaires (N = 28) passent également en revue une série de questions avec les intéressés, et procèdent ensuite à la rédaction de leur acte.
- Près de la moitié des notaires interrogés ayant répondu à la question (N = 29) veillent à ce que la famille soit concertée au préalable.
- 23 notaires interrogés fournissent une brochure explicative sur le mandat de protection extrajudiciaire, qu'elle soit proposée ou non par la Fédération royale du Notariat.
- Aucun notaire interrogé ne veille à ce qu'un médecin traitant soit consulté au préalable, et très peu (N = 5) à ce qu'une institution bancaire soit consultée au préalable.

- 1/4 seulement des notaires interrogés (N = 15) veillent à utiliser un langage juridique clair dans leur contrat de mandat de protection extrajudiciaire.

Certains notaires cochent la proposition « *j'utilise une approche différente* » et indiquent qu'ils mettent en place avant toute chose et avant toute communication de documents, une rencontre physique pour expliquer de vive voix le mandat de protection extrajudiciaire et ce qu'il se passe en l'absence de mandat. Ils commencent ensuite à cerner les souhaits, les inquiétudes et l'environnement familial du mandant.

**152.** La question était posée aux notaires participant à l'enquête en ligne de savoir quelles étaient les **difficultés qu'ils rencontraient pour rédiger un mandat de protection extrajudiciaire**.

- Pour la moitié des notaires interrogés (N = 28), la principale difficulté lors de la rédaction d'un mandat de protection extrajudiciaire réside dans le fait que *"tout ne peut pas être réglé dans un contrat de mandat (par exemple, l'euthanasie)"*.
- Une autre difficulté principale pour les notaires réside dans les conflits familiaux (N = 20) ou la charge de travail trop élevée (N = 14).
- Seulement 15% des notaires interrogés voient dans les risques d'abus (N = 10) ou la pression de conclure le mandat dans le chef du mandataire (N = 4) ou du mandat (N = 8) une difficulté réelle dans la pratique.
- Certains notaires cochent la possibilité de réponse « *autres...* » et font librement état du fait qu'il est parfois difficile d'articuler le nombre de mandataires, qu'il y a parfois des fragilités émotionnelles des personnes seules ou isolées.
- 2 notaires toutefois précisent qu'il n'y a pas de difficultés et que les instruments sont « *top* ».

**153.** Moins de 10% des notaires estiment que les outils relatifs aux mandats de protection extrajudiciaire qui sont à leur disposition sont suffisants.

En effet, à la réponse "**comment pourriez-vous être mieux aidés dans la rédaction d'un mandat de protection extrajudiciaire**", seuls 4 notaires sur les 61 notaires ayant répondu à la question indiquent qu'il n'est pas nécessaire de prévoir un soutien supplémentaire aux notaires pour la rédaction de mandats de protection extrajudiciaires.

35% à 40% des notaires estiment quant à eux qu'il serait nécessaire de pouvoir disposer de brochures informatives et de "check-lists" à cocher/remplir.

20% des notaires interrogés (N = 14) estiment qu'il faudrait de meilleurs modèles, dans un langage juridique clair et débarrassé de terminologies surannées.

- *Mise en œuvre et mesures de contrôle*

**154.** La question était posée aux notaires de savoir à quelle fréquence ces derniers rencontraient des **difficultés dans la pratique** concernant la **mise en œuvre** du mandat de protection extrajudiciaire.

La majorité des notaires (76,67%) ne rencontrent pas ou rarement de difficultés dans la mise en œuvre du mandat de protection extrajudiciaire. 13 notaires indiquent que cela arrive « parfois » et 1 seul notaire que cela arrive « souvent ».

Les difficultés rencontrées qui ont été pointées par les notaires sont les suivantes :

- Conflits familiaux postérieurs au mandat,
- Mauvaise acceptation du mandat par certains tiers (administrations, compagnies d'assurance et banques) qui souhaitent imposer leur formulaire de mandat,
- Mandataire *ad hoc* non prévu ou pas de pouvoir de substitution du mandataire,

- Juge de paix qui transforme “sans raison” un mandat en protection judiciaire,
- Une personne candidate mandataire vient contacter le notaire alors que l’état de capacité du candidat mandant ne lui permet plus d’exprimer sa volonté,
- Un autre membre de la famille qui n’est pas mandataire prend contact avec le juge de paix qui, souvent, place le mandant sous protection d’un tiers, tel qu’un avocat.

Un notaire indique qu’il est difficile de répondre à cette question car il y a peu de retours sur les mandats signés. Dans le même sens, deux notaires indiquent qu’ils n’ont jamais eu aucun retour sur la mise en œuvre d’un mandat de protection extrajudiciaire, que cela répond aux attentes des clients et qu’il est du niveau de compétence du juge de paix de solutionner les éventuelles difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du contrat de mandat.

**155.** A la question de savoir à quelle fréquence des **mesures de contrôles sont prévues** dans le mandat de protection extrajudiciaire, 64,52% des notaires répondent “rarement” (N = 16), “jamais” (N = 4) ou “parfois” (N = 20). Seulement 20 notaires (32,26%) sur les 62 interrogés incluent « souvent » des mesures de contrôle et 13 notaires le font tout de même « très souvent ».

39 notaires interrogés (63,93%) ont répondu entre « jamais », « rarement » et « parfois » à la question de savoir s’ils suggéraient aux personnes qui viennent les consulter d’introduire dans le mandat des mesures de contrôle. 18 notaires interrogés (29,50%) le font « souvent » ou « très souvent », étant entendu que 4 notaires ont coché « je ne sais pas ».

**156.** Lorsque des mesures de contrôle sont effectivement intégrées dans un contrat de mandat de protection extrajudiciaire, la majorité des notaires (78,33%) ne rencontrent pas souvent de difficultés. Ainsi, 9 notaires répondent “jamais” et 28 notaires répondent “rarement”. 10 notaires ont, quant à eux, indiqué que cela arrivait « parfois », 4 « souvent » et 1 seul « très souvent ».

**157.** A la question “*Quelles mesures de contrôle sont, en général, choisies ?*” les notaires répondent que les mandats de protection extrajudiciaire, par ordre de fréquence, comportent les garde-fous suivants :

- Désignation d’une personne de confiance (N = 26)
- Obligation de rapport (N = 24)
- Tenue d’une comptabilité (N = 17)
- Mise en place d’un contrôle familial tel qu’une action conjointe de plusieurs mandataires ou un accord familial pour des dépenses dépassant un certain montant (N = 12)
- L’obtention du consentement préalable de certaines personnes avant de poser un acte (N = 10)
- Interdiction de transactions en espèce (N = 5)
- Demande d’autorisation auprès du JP pour certains actes (N = 4)
- Indication de l’existence de la procédure de la sonnette d’alarme (N = 3)

**158.** Les difficultés rencontrées par les notaires interrogés dans l’indication de mesures de contrôle dans le contrat de mandat de protection extrajudiciaire sont surtout relatives à la trop grande confiance apportée par le mandant dans le mandataire (N = 15) ou au fait qu’il n’y a personne dans l’entourage du mandant pour assurer un contrôle sur le mandataire (N = 12).

4 notaires ont coché la réponse « *crainte que le mandataire ne renonce* » et 1 notaire a indiqué qu'il était difficile de rédiger des mesures de contrôle chiffrées (« *quel est le seuil ? quelles sont les opérations visées ?* »).

*b. Table ronde du 31 octobre 2023*

**159.** La deuxième table ronde qui s'est tenue le 31 octobre 2023 en présence des notaires et des membres de la Fédération royale du Notariat belge avait pour vocation de discuter avec les notaires et le milieu du notariat des résultats des enquêtes réalisées dans le cadre de la recherche afin d'affiner les recommandations qui peuvent être formulées par le secteur.

**160.** La table ronde s'est ouverte sur une courte présentation des résultats des enquêtes en ligne réalisées auprès des juges de paix, des administrateurs professionnels, des associations représentatives du milieu, des membres de ces associations, des médecins et des établissements bancaires. Une présentation plus approfondie des résultats du questionnaire en ligne envoyés aux notaires et auxquels 76 d'entre eux ont participé leur a également été présentée.

**161.** Suite à ces présentations, des discussions avec les intervenants se sont déroulées quant aux résultats et aux recommandations qui pourraient être formulées pour l'application dans la pratique du mandat de protection extrajudiciaire.

**162.** Les personnes présentes ont premièrement été surprises des résultats de l'enquête relatifs aux **déclarations de préférence**. L'enquête en ligne a démontré en effet que 18 notaires néerlandophones n'incluant que "rarement" une déclaration de préférence dans un contrat de mandat de protection extrajudiciaire et que 11 notaires francophones ne le font soit jamais, soit rarement, soit parfois. Les personnes présentes indiquent que cela est surprenant car le modèle proposé par la Fédération royale du Notariat comporte une telle déclaration de préférence. Les personnes présentes précisent qu'il peut être possible que les déclarations de préférence contenues dans un contrat de mandat de protection extrajudiciaire ne soient pas systématiquement enregistrées par les notaires dans le Registre central des déclarations de préférence (dans cette hypothèse, un double enregistrement est en effet nécessaire).

**163.** Ensuite, les personnes présentes ont abordé les résultats des enquêtes en ligne complétées par les médecins. Il ressort de l'enquête des médecins en effet que la plupart de ceux-ci ne sont pas informés de l'existence du mandat de protection extrajudiciaire, soit qu'ils n'en discutent pas avec leur patient préalablement, soit qu'ils n'en sont pas informés postérieurement par leur patient, soit que l'existence du mandataire n'est pas indiquée dans le dossier du patient, soit qu'ils ne sont pas informés par le représentant aux droits du patient ou encore la famille ou les proches de la personne concernée.

Selon elles, il existe en effet un réel problème dans la sphère juridique belge relatif à la **communication de l'existence d'un mandat de protection extrajudiciaire aux tiers**, et tout particulièrement aux médecins. Or, il est primordial que les médecins soient mis au courant de l'existence de modalités ou de décisions prises dans le cadre d'un mandat de protection extrajudiciaire et qui ont un impact sur les droits du patient et les choix thérapeutiques posés par le mandant. Le passage par le biais du dossier du patient ne semble pas fonctionner dans la pratique, même si des discussions sont actuellement en cours entre la Fédération royale du Notariat et l'Ordre des médecins.

Souvent, les médecins se rendent compte trop tard de l'existence de directives présentes dans un mandat de protection extrajudiciaire, voire n'en prennent pas du tout connaissance.

L'accès au **Registre central des mandats** est accordé de manière **trop stricte**, selon les personnes présentes. Il s'agit donc d'une lacune de la législation actuelle qui devrait pouvoir étendre cet accès, notamment aux médecins, pour qu'ils puissent s'informer non seulement de l'existence d'un mandat dans une situation donnée mais également du contenu de ce mandat.

Corrélativement, les personnes présentes suggèrent, dans un souci de préserver la vie privée du mandant et pour que les médecins n'aient pas accès à des informations sensibles qui ne les concernent pas directement, de scinder l'enregistrement au Registre central des mandats en deux parties : un enregistrement pour la partie qui concerne les biens du mandant, et un enregistrement distinct pour la partie du mandat qui concerne la personne du mandant, et notamment en termes de choix médicaux.

L'idée de sensibiliser les notaires à la bonne information des médecins en invitant, par exemple, le mandant ou le mandataire à prévenir le médecin traitant de l'existence du mandat et de la personne du mandataire est également formulée.

**164.** La question est ensuite posée aux personnes présentes de savoir si elles s'étonnent des chiffres de l'enquête selon lesquels un seul notaire demande très souvent la **production d'un certificat médical** préalablement à la signature de l'acte pour apprécier le consentement du candidat mandant. Il leur est également demandé si une telle pratique devrait être rendue obligatoire par le législateur belge dès lors qu'il ressort également de l'enquête qu'une des difficultés majeures rencontrées par les notaires dans la pratique était justement l'évaluation du consentement de la personne concernée.

Les personnes présentes n'y sont clairement pas favorables. Elles rappellent que les notaires disposent à cet égard d'un pouvoir d'appréciation pour tous les autres actes où il leur appartient également d'apprécier le consentement de la personne concernée, sans pour autant demander la délivrance d'un certificat médical.

Les intervenants précisent que les certificats médicaux reçus par les notaires représentent d'ailleurs souvent plus une source de confusion qu'autre chose car il n'est pas évident, à l'instar de ce qu'indiquent les juges de paix, de tirer des conséquences juridiques en termes de consentement des symptômes ou des diagnostics qui sont décrits dans un contexte purement médical.

En cas de doute, un notaire ne conclut pas de contrat de mandat.

Les personnes présentes suggèrent, à la place de rendre obligatoire la production d'un certificat médical, de prévoir une "check-list" de questions à poser au mandant pour déterminer plus aisément un consentement qui ne serait pas éclairé. Cette liste de questions existe d'ailleurs aux Pays-Bas et les intervenants proposent de s'en inspirer.

**165.** Corrélativement à la question relative à l'appréciation du consentement des mandants, il est posé aux intervenants la question de savoir s'ils avaient déjà été confrontés à des personnes qui venaient conclure un mandat de protection extrajudiciaire *in extremis*, à savoir, à un moment où la personne protégée rentrait dans les conditions pour faire l'objet d'une protection judiciaire, précisément pour éviter de justesse une telle protection judiciaire. C'est un moyen pour les membres de la famille d'éviter *in extremis* que la gestion du patrimoine de la personne à protéger leur échappe et soit confiée à un tiers, tel qu'un administrateur professionnel.

Il s'agissait d'une crainte formulée par un juge de paix francophone lors de la table ronde qui s'est tenue le même jour en présence de plusieurs juges de paix du Royaume. Les personnes présentes n'ont cependant pas d'expérience à ce sujet.

**166.** Si l'on peut se réjouir du fait que le mandat de protection extrajudiciaire est une figure davantage familiale, la question était posée aux intervenants du groupe "notariat" de savoir pour quelles raisons si peu de mandants font le choix de désigner un **mandataire professionnel**, notamment lorsque l'entourage de la personne est restreint. 26 notaires sur les 76 ayant participé à l'enquête indiquaient en effet qu'une des principales difficultés rencontrées était l'absence d'entourage suffisant pour trouver un mandataire adéquat.

Les intervenants expliquent que les mandataires professionnels ne sont proposés par les notaires que lorsqu'il s'agit de gérer un patrimoine très complexe ou lorsqu'il n'y a personne dans l'entourage du mandant. Dans le cas d'un patrimoine complexe, trois mandataires sont généralement désignés : un mandataire professionnel du monde du droit, un mandataire professionnel du monde économique et un mandataire choisi parmi les membres de la famille.

**167.** L'enquête démontre que beaucoup de notaires estiment ne pas avoir suffisamment d'outils à leur disposition pour faciliter la pratique notariale relative aux mandats de protection extrajudiciaire. Ils en appellent à de meilleurs **modèles en langage juridique clair**, des check-lists de questions à poser et de points à vérifier avec les personnes concernées, des brochures explicatives, etc.

Les personnes présentes indiquent que la Fédération royale du Notariat a réalisé un modèle de mandat de protection extrajudiciaire très large et un modèle de mandat plus restreint et qu'ils sont actuellement en train de travailler sur l'élaboration de modèles en langage juridique plus clair. Les intervenants précisent qu'il peut être souhaitable d'établir une liste claire des modalités de représentation admises par le secteur bancaire dès lors que les banques bloquent régulièrement l'application du mandat et refusent de reconnaître les pouvoirs du mandataire.

**168.** La question est posée aux intervenants de savoir s'ils estiment que la pratique notariale qui a tendance à passer des actes de mandats qui prennent leur **effet immédiatement** après leur signature est problématique dans la pratique, notamment car elle pourrait faire penser aux personnes plus jeunes que signer un mandat de protection extrajudiciaire signifie perdre en capacité, stéréotype soulevé par certains notaires dans le cadre de l'enquête en ligne.

Les personnes présentes estiment que l'entrée en vigueur immédiate du mandat de protection extrajudiciaire n'est pas de nature à renforcer le sentiment « mandat / incapacité » dans l'opinion du public car les personnes, à tout le moins en Région flamande, ne savent pas le plus souvent qu'un mandat de protection extrajudiciaire pourrait entrer en vigueur immédiatement. Les intervenants indiquent que si le mandat de protection extrajudiciaire ne rencontre pas un public plus jeune, c'est en raison du fait qu'il s'agit d'une préoccupation de personnes plus âgées, confrontées au vieillissement et aux maladies qui peuvent en découler.

**169.** Il était également demandé aux intervenants s'ils estimaient que des **mécanismes de contrôle** devraient être obligatoirement prévus dans les contrats de mandat de protection extrajudiciaire. Ces derniers répondent que dans des contextes purement familiaux, ce n'est pas souhaitable car cela crée des suspicions d'emblée entre le mandant et le mandataire. Les personnes présentes estiment qu'il serait intéressant de se poser la question de l'application des procédures de sonnette d'alarme,

lorsqu'elles sont mobilisées devant les justices de paix : est-ce en raison de réels conflits familiaux ou plutôt en cas de problème de gestion ? La pratique jurisprudentielle semble révéler que les procédures de sonnette d'alarme sont davantage mobilisées dans le cadre de conflits familiaux que de simples problèmes de gestion.

**170.** Enfin, la question était posée aux intervenants d'identifier **deux recommandations principales**. Ils ont indiqué que selon eux, les avancées principales à prévoir sont l'élargissement de l'accès au Registre central des mandats au secteur médical et la scission de l'enregistrement entre les parties du mandat relatives aux biens du mandant et les parties du mandat relatives à la personne du mandant, en mettant en place un accès et une publicité distincte pour chaque partie.

### *c. Synthèse*

**171.** À l'issue des enquêtes en ligne et des discussions qui se sont tenues lors de la deuxième table ronde du 31 octobre 2023, il ressort que la figure du mandat de protection extrajudiciaire est vue dans la pratique notariale comme une avancée positive et utile. Le mandat de protection extrajudiciaire respecte dans la pratique le **principe légal de la priorisation de la protection familiale** (famille, amis, entourage) sur la protection professionnelle dès lors que le mandat de protection extrajudiciaire semble se réfléchir en famille, se décider en famille, se concrétiser en famille et s'exécuter en famille. L'entourage familial et le réseau social du mandant semble être un élément primordial dans la pratique.

Par ailleurs, du point de vue des notaires, le mandat de protection extrajudiciaire ne semble pas poser trop de difficultés dans sa mise en œuvre, même s'ils précisent qu'une fois le mandat signé et enregistré, ils n'ont pas réellement de vue sur son exécution, sur les éventuels abus, sur l'association du mandant à la mise en œuvre du mandat, sur les conflits familiaux, sur le respect des principes énoncés dans le mandat, sur les difficultés pratiques pour faire reconnaître le mandat vis-à-vis des tiers. Ils ignorent dans quelle mesure les mandats de protection extrajudiciaire qu'ils signent se transforment en tout ou partie en une mesure de protection judiciaire.

**172.** Plusieurs recommandations ont toutefois été formulées par les notaires dans le cadre des enquêtes en ligne ou de la seconde table ronde pour pouvoir améliorer dans la pratique la bonne application du mandat de protection extrajudiciaire.

**173.** Premièrement, les notaires font état d'un besoin de modèles plus clairs, plus aboutis, débarrassés de terminologies juridiques surannées et appliquant les principes de "legal design". Ils souhaiteraient pouvoir être en possession d'une liste commune de points à parcourir avec les personnes concernées pour que les mandats soient les plus précis et complets possibles et notamment, déterminer de manière précise les modalités praticables pour le secteur bancaire et ainsi prévenir au mieux les situations de blocages par les banques et les compagnies d'assurances.

Un besoin en brochures explicatives et, de manière générale en information et en sensibilisation de la société à la figure du mandat de protection extrajudiciaire et ce qu'elle permet exactement, se fait également ressentir chez les notaires.

**174.** Deuxièmement, les notaires souhaiteraient pouvoir avoir à leur disposition des listes de questions pour pouvoir apprécier le consentement du mandant. Ils ne semblent toutefois pas favorables à la proposition émise de rendre obligatoire la production d'un certificat médical, ce qui serait trop lourd et contreproductif dans la pratique.

**175.** Troisièmement, les notaires pointent du doigt les difficultés rencontrées par le secteur médical par rapport à la prise de connaissance de l'existence du mandat de protection extrajudiciaire. Ils plaident pour un élargissement des accès au Registre central des mandats notamment aux médecins afin d'éviter des situations où le corps médical n'a pas connaissance de l'existence d'un mandataire ou des choix thérapeutiques et directives médicales contenues dans un contrat de mandat de protection extrajudiciaire.

Afin de déterminer précisément et de limiter les informations sensibles auxquelles certaines personnes comme les médecins pourraient avoir accès, ils suggèrent, en outre, de prévoir un double enregistrement du mandat de protection extrajudiciaire au Registre central, l'un concernant uniquement les éléments du mandat qui concernent les biens du mandant et l'autre concernant uniquement les éléments du mandat qui concernent la personne du mandant.

### **3. Les associations**

#### *a. Enquête*

- *L'expérience*

**176.** Lorsque leur opinion était demandée au sujet de **l'adéquation du mandat de protection extrajudiciaire** pour pallier une déficience ou une perte de facultés intellectuelles, la majorité des répondants ont répondu de manière relativement positive pour les francophones et plus nettement positive pour les néerlandophones :

- Du côté francophone : 6 répondants estimaient que le mandat de protection extrajudiciaire ne constituait pas un instrument adéquat, 8 estimaient qu'il l'était et 12 étaient sans avis.
- Du côté néerlandophone, 5 répondants estimaient que le mandat de protection extrajudiciaire ne constituait pas un instrument adéquat, 12 estimaient qu'il l'était et 4 étaient sans avis.

**177.** A la question de savoir si le mandat de protection extrajudiciaire devrait être **accessible à des personnes qui se trouvent déjà dans une situation d'affaiblissement des facultés intellectuelles**, en raison d'un handicap intellectuel léger, par exemple, ou d'une maladie mentale, les répondants francophones étaient partagés alors que les néerlandophones y étaient plus franchement favorables.

- Pour les francophones, en cas de handicap intellectuel :
- 8 répondants étaient contre, 9 sans avis et 9 favorables.
- Pour les néerlandophones, en cas de handicap intellectuel :
- 1 répondant était contre, 2 sans avis et 18 favorables
- Pour les francophones, en cas de maladie mentale :
- 9 étaient contre, 10 sans avis et 7 favorables
- Pour les néerlandophones, en cas de maladie mentale :
- 4 étaient contre, 6 sans avis et 11 favorables

- *Les suggestions*

**178.** Au niveau du mandat de protection extrajudiciaire, plusieurs répondants pointent la nécessité de prévoir des **mécanismes de contrôle**, le cas échéant par la désignation d'une personne de confiance, afin de garantir que la gestion se déroule dans l'intérêt du mandant. Certains dénoncent le manque de sécurité de ce mécanisme.

En fonction du type de handicap ou de maladie mentale, le mandat devrait rester accessible à la condition que la personne bénéficie du soutien nécessaire pour pouvoir contrôler le mandataire.

*b. La table ronde du 31 octobre 2023*

**179.** Les représentants du secteur associatif présents lors de la table ronde du 31 octobre 2023 se sont essentiellement exprimés au sujet de la protection judiciaire.

*c. Synthèse*

**180.** Pour ce qui concerne le mandat de protection extrajudiciaire, si les avis sont globalement favorables à ce type de protection juridique, c'est au prix d'un certain contrôle du mandataire, afin de pouvoir avoir la garantie qu'il œuvre dans l'intérêt du mandant.

#### **4. Les membres d'associations**

**181.** Deux tiers des répondants **connaissent l'existence** du mandat de protection extrajudiciaire, principalement par l'intermédiaire de la famille ou de connaissances. Les autres **voies d'information** au sujet du mandat de protection extrajudiciaire sont le secteur associatif, les notaires, le milieu professionnel du répondant ou encore une banque.

La moitié des répondants néerlandophones connaît une personne proche qui a conclu un mandat de protection extrajudiciaire (un tiers des répondants francophones). La connaissance de l'existence du mandat ne signifie cependant pas en avoir conclu un soi-même, ni pour soi, ni en qualité de mandataire. En effet, seuls 13,74% du côté néerlandophone et 30% du côté francophone sont eux-mêmes parties à un contrat de mandat.

**182.** Les trois **raisons principales** qui ont motivé la conclusion d'un tel mandat sont :

- La volonté de confier la gestion de ses biens et de sa personne à quelqu'un de connu et en qui on a confiance ;
- Le souci de se rassurer quant à son avenir en cas de pertes de facultés intellectuelles ;
- La volonté d'éviter une administration judiciaire.

**183.** De manière assez prévisible, les **points qui sont réglés** dans un mandat de protection extrajudiciaire sont la gestion des biens, des aspects financiers quotidiens (gestion des revenus, paiement des factures, etc...), les décisions importantes sur le plan personnel (par exemple en matière de lieu de vie) et les soins médicaux.

Seuls 5,72% des répondants semblent avoir prévu un contrôle de la gestion par une personne tierce, comme une personne de confiance.

**184.** Sans surprise à nouveau, c'est le partenaire qui est majoritairement désigné comme **mandataire** (39,49%), puis un des enfants (22,93%) et enfin, l'ensemble des enfants (16,56%). Une seule personne sur 158 répondants a désigné un professionnel comme mandataire.

**185.** La grande majorité des répondants s'est rendue **chez un notaire** pour rédiger le mandat de protection extrajudiciaire (82,52%). Les autres ont fait appel à un avocat spécialisé dans la planification patrimoniale (9,71%) ou l'ont rédigé eux-mêmes à partir de modèles (7,76%).

L'information reçue par le professionnel qui a rédigé le mandat est jugée satisfaisante voire très satisfaisante pour 90,32% des répondants.

La manière de préparer le mandat et la clarté du contrat en lui-même sont pareillement très appréciés (respectivement par 90,11 et 91,21% des répondants).

En revanche, le coût du mandat ne rencontre l'adhésion que de 50% des répondants, 14,44% manifestant une insatisfaction à ce sujet et 35,55% sont sans avis.

186. De nombreux répondants ajoutent qu'il serait utile de communiquer davantage au sujet du mandat de protection extrajudiciaire, mais aussi de prévoir un acte en « **langage clair** ». Plusieurs répondants dénoncent l'opacité et la « juridicité » du vocabulaire utilisé dans le mandat.

## 5. Établissements bancaires

### • *Expériences en matière de mandat de protection extrajudiciaire*

187. La première question de ce volet sur le mandat de protection extrajudiciaire portait sur la **fréquence à laquelle un établissement bancaire** est confronté à un mandat de protection extrajudiciaire. Les réponses étaient classées en cinq catégories : jamais, rarement, parfois, souvent et très souvent. Les répondants pouvaient également indiquer qu'ils ne savaient pas.

Plus de la moitié des établissements (N=6) ayant répondu à cette question (N=10) ont indiqué qu'ils sont souvent ou très souvent confrontés à des mandats de protection extrajudiciaire. Seule une petite minorité (N=3) des établissements ayant répondu à cette question (N=10) ont indiqué qu'ils n'étaient que parfois ou rarement confrontés à un tel mandat. Lorsqu'ils y sont confrontés, la grande majorité des établissements (N=9) ayant répondu à cette question (N=10) ont déclaré qu'il s'agissait d'un mandat de protection extrajudiciaire authentique. Dans la plupart des cas, il s'avère que ce mandat de protection extrajudiciaire n'est pas basé sur le modèle établi par Febelfin et le notariat (N= 5). Seuls deux répondants à cette question ont souligné que c'était souvent le cas. Trois répondants ont indiqué ne pas savoir.

188. La deuxième question portait sur la **manière dont** un établissement bancaire est généralement **informé** de l'existence d'un mandat de protection extrajudiciaire. Les répondants pouvaient choisir entre trois réponses, à savoir par le mandant-client, par le ou les mandataires ou par le notaire, ou indiquer eux-mêmes un autre acteur.

Huit établissements bancaires ont répondu à cette question. La plupart des établissements (N=6) ont indiqué que c'était par le ou les mandataires. Seul un établissement a indiqué que cette information est généralement communiquée par le mandant-client. Un autre établissement a déclaré que cette information est souvent communiquée tant par le mandant que par le ou les mandataires.

189. Une question suivante portait sur les expériences des établissements bancaires à propos des mandats de protection extrajudiciaire et sur le fait de savoir s'ils avaient déjà rencontré des **difficultés ou des abus** à cet égard. Huit établissements bancaires ont répondu à cette question.

La majorité (N=6) a déclaré n'avoir que rarement ou jamais rencontré de difficultés concernant la preuve de l'existence du mandat de protection extrajudiciaire. En revanche, un répondant a indiqué qu'il rencontrait très souvent des difficultés à cet égard. Dans la justification de sa réponse, le répondant précise qu'il doit parfois demander la preuve de l'enregistrement. En outre, il y aurait souvent des problèmes d'interprétation en ce qui concerne le mandat de protection extrajudiciaire. Ainsi, la

question est posée de savoir si les mandataires peuvent poser un acte déterminé sur la base de la formulation du mandat de protection extrajudiciaire.

Par contre, des difficultés par rapport à la mise en œuvre pratique du mandat de protection extrajudiciaire se posent fréquemment ou très fréquemment (N=5). Les répondants signalent y avoir été confrontés au moins parfois (N=3). Un répondant déclare que les systèmes de la banque ne sont pas adaptés (par exemple, la signature de plusieurs mandataires est requise au delà d'un certain montant). Dans le même sens, un autre répondant note qu'il est parfois impossible ou difficile d'implémenter le mandat de protection extrajudiciaire dans les systèmes informatiques. Un autre répondant indique encore que les problèmes tournent souvent autour de la question de savoir qui peut cosigner sur un compte et jusqu'à quel montant, ou ce qu'il faut faire exactement en cas de désaccord entre le mandant et le mandataire ou entre les mandataires.

Les abus de la part du mandataire se produisent rarement (N=4) ou parfois (N=3). Un répondant déclare ne pas savoir. À cet égard, un répondant déclare que la banque doit uniquement vérifier si le mandataire agit bien dans les limites du mandat, mais que rien n'empêche le mandataire de ne pas agir dans l'intérêt du mandant même s'il reste dans ces limites. Dans ce cas, le répondant estime que le mandant peut révoquer le mandat. Un autre répondant écrit dans le même ordre d'idées que l'établissement ne peut pas contrôler la bonne ou la mauvaise foi dans l'exécution des actes. Un autre répondant affirme qu'ils connaissent bien leurs clients, ce qui signifie qu'il y a peu d'abus possibles.

**190.** Une question suivante porte sur la **manière dont les établissements bancaires réagissent** lorsqu'ils identifient **des abus**. Les répondants pouvaient sélectionner plusieurs réponses à cette question et un espace était également prévu pour d'autres possibilités de réponse. Au total, 16 réponses ont été formulées. La plupart des répondants ont coché les réponses suivantes :

- J'essaie d'entraver ou de bloquer les transactions (N=4)
- Je le signale à la personne de confiance désignée (N=4)
- Je refuse toute intervention (N=4)

Deux répondants ont indiqué qu'ils le signalent au mandant si celui-ci est toujours capable d'exprimer sa volonté. Si ce n'est plus le cas, l'établissement bancaire n'intervient pas. Un autre répondant précise qu'il refuse uniquement lorsqu'il a connaissance d'un dépassement des compétences ou de mauvaises intentions de la part du mandataire. Enfin, l'un des répondants a également indiqué qu'il signale cette situation à la police. Aucun des répondants ne communiquerait cette information au juge de paix.

- *Opinion sur les améliorations*

**191.** La dernière question du volet « protection extrajudiciaire » portait sur la manière dont le fonctionnement du mandat de protection extrajudiciaire pourrait encore être amélioré dans la pratique. Ici aussi, les participants se sont vu proposer plusieurs choix de réponses et un espace a été laissé pour d'autres réponses. Au total, 24 réponses ont été formulées. Le nombre total de personnes ayant répondu à cette question n'est pas connu.

**192.** Les **mesures suivantes d'amélioration** du fonctionnement du mandat de protection extrajudiciaire dans la pratique sont indiquées, par ordre décroissant :

- la rédaction d'un guide sur les possibilités et les limites du mandat de protection extrajudiciaire vis-à-vis du secteur bancaire (N=7) ;

- l'instauration d'un contrôle de l'aptitude du mandant au moment de la conclusion du mandat [sous signature privée] et d'un contrôle de l'authenticité de celui-ci (N=7) ;
- l'information (de meilleure qualité) du secteur bancaire lors de l'introduction de nouvelles exigences ou de nouveaux processus (N=4) ;
- la concertation au préalable avec l'établissement bancaire (N=3) ;
- la formation des notaires et des planificateurs successoraux aux transactions financières et à leurs pièges (N=2) ;
- l'introduction d'une obligation légale de transparence des transactions envers certains tiers (N=1) ;
- l'introduction d'une obligation légale de dénonciation au juge de paix par les établissements bancaires en cas d'abus (N=1).

Selon les répondants, l'adaptation des modèles utilisés et une interdiction légale des transactions en espèces n'offrent pas d'amélioration dans la pratique.

**193.** Un répondant estime que les notions de transactions en espèces et d'obligation légale de transparence ne sont pas claires. Il considère qu'une possibilité de dénonciation pourrait être utile, mais qu'une obligation de dénonciation serait difficile à mettre en œuvre. En effet, cela nécessite une définition claire de la notion d'abus qui couvre de nombreuses situations différentes (potentiellement futures), ce qui ne serait pas évident. En outre, le répondant souligne encore qu'un certain nombre de processus bancaires sont effectués numériquement par le client ou le mandataire même, ce qui rend compliqué un contrôle par la banque. Un autre répondant note qu'il est important de tenir suffisamment compte, lors de la rédaction d'un mandat de protection extrajudiciaire, des éventuelles limitations qui découlent de la mise en œuvre pratique dans chaque banque. Il est donc préférable de s'accorder au préalable avec la banque concernée avant de rédiger ou de passer le mandat de protection extrajudiciaire. Dans le modèle, en effet, il a été tenu compte autant que possible des problèmes de mise en œuvre pratique. Ce répondant est d'avis toutefois que ce modèle est peu utilisé dans la pratique. Ce dernier point est confirmé par un autre répondant, qui ajoute que, selon lui, le modèle est correct. Un autre répondant indique qu'il est nécessaire de prévoir des directives générales sur ce que les banques peuvent/doivent faire si elles constatent un abus (éventuel).

#### • *Résultats*

**194.** Le mandat de protection extrajudiciaire est généralement **bien connu** dans les établissements bancaires. Un grand nombre d'établissements y sont confrontés régulièrement ou au moins occasionnellement. Lorsqu'un établissement y est confronté, il s'agit presque toujours d'un mandat de protection extrajudiciaire authentique passé devant notaire. Febelfin et la FRNB ont élaboré ensemble un modèle de mandat de protection extrajudiciaire. L'utilisation de ce modèle n'est pas encore répandue de manière générale.

C'est généralement le mandataire qui informe l'établissement bancaire de l'existence d'un mandat de protection extrajudiciaire. L'information peut également être communiquée par le mandant-client ou par les deux.

La plupart des établissements bancaires qui ont participé à l'enquête indiquent qu'ils rencontrent rarement, voire jamais, des difficultés concernant **la preuve de l'existence du mandat de protection extrajudiciaire**. Un seul établissement a indiqué qu'il rencontrait fréquemment des difficultés à cet égard. Les difficultés concerneraient la **preuve de l'enregistrement** qui doit être demandée et des

problèmes d'interprétation quant à la question de savoir si les mandataires sont autorisés à poser un acte déterminé sur la base de la formulation du mandat de protection extrajudiciaire. En revanche, des difficultés dans la **mise en œuvre pratique** du mandat de protection extrajudiciaire se posent régulièrement. Ces problèmes ont trait, d'une part, à la mise en œuvre du mandat de protection extrajudiciaire dans la pratique parce que les systèmes bancaires ne le permettent pas (informatique, signatures, etc.) et, d'autre part, aux compétences des mandataires et à la manière dont il convient de procéder. En ce qui concerne ce dernier point, il s'agit notamment de savoir qui peut cosigner sur un compte et jusqu'à quel montant, et comment il convient de procéder en cas de désaccord entre le mandant et le mandataire ou entre les mandataires.

**195.** De plus, les répondants considèrent que les **abus** de la part du mandataire sont plutôt **une exception**, ce qui ne les empêche pas de se produire. Quelques répondants indiquent que l'établissement bancaire doit uniquement contrôler si le mandataire opère dans les limites de son mandat. Il est également difficile de vérifier la bonne ou la mauvaise foi du mandataire dans l'exécution. Un bon contact avec les clients pourrait également être un facteur limitant les abus. Si l'établissement bancaire constate malgré tout des abus, la plupart des répondants tentent d'entraver ou de bloquer les transactions ou refusent toute intervention. La plupart des répondants les signalent également à la personne de confiance désignée. Quelques répondants déclarent également informer le mandant capable d'exprimer sa volonté, voire de signaler le problème à la police (*supra*, n° 190).

**196.** La plupart des répondants notent que le fonctionnement du mandat de protection extrajudiciaire peut être **amélioré** dans la pratique en rédigeant un guide sur les possibilités et les limites du mandat de protection extrajudiciaire vis-à-vis du secteur bancaire et en instaurant un contrôle de l'aptitude du mandant au moment de la conclusion du mandat de protection extrajudiciaire [sous signature privée] et un contrôle de l'authenticité de celui-ci. Certains répondants considèrent également qu'il est utile de (mieux) informer le secteur bancaire concernant l'introduction de nouvelles exigences ou de nouveaux processus et de mener une concertation préalable avec l'établissement bancaire avant de rédiger un mandat de protection extrajudiciaire. L'introduction d'une obligation de dénonciation ne semble pas réalisable dans la pratique parce que l'établissement bancaire ne peut pas le contrôler. Par contre, une possibilité de dénonciation pourrait être utile. La concertation préalable avec l'établissement bancaire permet quant à elle d'éviter des problèmes de mise en œuvre. Il faudrait également utiliser davantage le modèle élaboré. En outre, il peut également être utile d'établir des directives générales sur ce que les banques peuvent/doivent faire si elles constatent un abus (éventuel).

## **6. Médecins**

### **• Expérience en matière de mandat de protection extrajudiciaire**

**197.** La première question du volet sur le mandat de protection extrajudiciaire est de savoir **à quelle fréquence le médecin** est confronté à un mandat de protection extrajudiciaire. La plupart des médecins y sont rarement (N=102), voire jamais (N=135), confrontés. Seule une petite minorité de médecins y est parfois confrontée (N=60). Néanmoins, quelques médecins affirment y être confrontés souvent (N=19), voire très souvent (N=4). Cinq répondants ont déclaré ne pas avoir d'avis à ce sujet.

**198.** Seuls les répondants ayant indiqué qu'ils étaient au moins parfois confrontés à des mandats de protection extrajudiciaire ont été interrogés plus en détail. Il s'agit d'un groupe de 83 répondants. Par conséquent, le nombre de réponses aux questions suivantes peut être (beaucoup) plus bas que pour cette question. Le croisement de cette variable avec la spécialisation des médecins montre que ce sont surtout les médecins généralistes qui sont confrontés aux mandats de protection extrajudiciaire.

**199.** Les répondants qui ont indiqué avoir été confrontés à des mandats de protection extrajudiciaire ont ensuite été interrogés sur **la manière dont ils ont été informés** de l'existence d'un tel mandat. Cette question contenait un certain nombre de propositions à propos desquelles le médecin pouvait cocher des fréquences allant de jamais à très souvent et un espace était prévu pour d'autres possibilités.

Une première proposition est que le patient s'est concerté avec le médecin à propos des actes médicaux à viser dans le mandat de protection extrajudiciaire. Cela arrive rarement (N=28) ou jamais (N=15), selon la plupart des médecins qui ont répondu à cette question. Mais cela arrive parfois selon certains médecins (N=21). Exceptionnellement, selon certains médecins, cela se produirait même souvent (N=11) ou très souvent (N=5).

La deuxième proposition est que le médecin est informé par le patient lorsque le mandat de protection extrajudiciaire est déjà rédigé. La majorité des répondants ont indiqué que cela se produisait parfois (N=31). Toutefois, de nombreux répondants disent que c'est rarement (N=22), voire jamais (N=10) le cas. Quelques répondants notent qu'ils rencontrent cette situation souvent (N=9) ou très souvent (N=2). Trois répondants indiquent ne pas savoir.

Une troisième proposition est que le médecin est informé par l'enregistrement du mandat de protection extrajudiciaire dans le dossier du patient. Une grande majorité a répondu que c'est rarement (N=22), voire jamais (N=32) le cas. Dans une petite minorité de cas seulement, cela arrive parfois (N=14), souvent (N=5) ou très souvent (N=2). Un médecin a répondu ne pas savoir.

Une quatrième proposition est que le médecin est informé par le mandataire désigné par le patient. Une légère majorité de médecins a également répondu à cette proposition en disant que c'est rarement (N=23) ou jamais (N=12) le cas. Cependant, de nombreux médecins sont informés par ce canal parfois (N=22), souvent (N=17), voire très souvent (N=1). Un médecin a répondu ne pas savoir.

Une dernière proposition est que le médecin est informé de l'existence d'un mandat de protection extrajudiciaire par des tiers (par exemple, des membres de la famille du patient). La majorité des médecins a indiqué qu'ils étaient informés par ce biais parfois (N=25), souvent (N=16) ou même très souvent (N=7). Une minorité de médecins a déclaré que ce canal était rarement (N=14) ou jamais (N=15) utilisé. Un médecin précise que dans 99 % des cas, cette information est communiquée par la famille dont un membre atteint de démence est placé dans un centre de soins résidentiel.

**200.** Quelques médecins indiquent qu'il existe également d'autres canaux et précisent leur réponse (N=11). Certains médecins (N=3) répondent qu'ils ne sont informés que s'ils se renseignent activement à ce sujet ou s'ils abordent eux-mêmes ce thème de manière proactive ou s'ils posent eux-mêmes la question. Selon un médecin généraliste, il est rare qu'une question soit posée par le patient ou sa famille. D'autres médecins (N=2) soulignent le rôle du CPAS, de l'assistant social et du notaire. Un médecin déclare n'être informé que si une attestation de capacité d'exprimer sa volonté doit être remise au notaire. Un autre médecin déclare qu'il n'en a été informé qu'après l'admission dans un établissement de soins résidentiels. En outre, quelques médecins (N=2) soulignent également la pression exercée par la famille ou des tiers et la dépendance des personnes âgées à l'égard de tiers, des enfants, etc. Parfois, un mandat de protection extrajudiciaire serait rédigé et d'autres documents signés de toute urgence peu de temps avant le décès attendu. Selon ce médecin, il devrait y avoir une période de carence entre la date du mandat de protection extrajudiciaire et le décès. Le médecin

présume que de nombreuses personnes ne comprennent pas vraiment ce qu'un mandat de protection extrajudiciaire signifie pour elles-mêmes lorsqu'elles le rédigent. Un autre médecin dit qu'il ne sait pas précisément ce qu'impliquent les mandats de protection extrajudiciaire et si ces mandats s'appliquent toujours lorsque le patient devient incapable d'exprimer sa volonté.

**201.** Une question suivante porte sur **les souhaits que le médecin a déjà rencontrés** dans un mandat de protection extrajudiciaire. Là encore, une série de réponses ont été formulées proposant des souhaits médicaux et un espace a été prévu pour ajouter d'autres souhaits. Les réponses sont présentées dans le tableau ci-dessous.

| Souhaits rencontrés par le médecin dans un mandat de protection extrajudiciaire | N  |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| Déclaration anticipée de refus de soins ou d'acharnement thérapeutique          | 67 |
| Désignation d'un représentant dans le cadre de la loi sur les droits du patient | 64 |
| Déclaration anticipée relative à l'euthanasie                                   | 38 |
| Autres                                                                          | 11 |

Dans la catégorie « autres », quelques répondants renvoient à des souhaits financiers (N=2), à des souhaits relatifs au patrimoine (N=2) ou à des souhaits relatifs à la personne et au patrimoine (N=1). Un répondant renvoie également au souhait d'euthanasie qui y serait inclus. Un autre répondant évoque également un souhait relatif au don d'organes et à l'inhumation. Certains répondants évoquent également des souhaits en matière de handicap mental et/ou de déficience psychiatrique, de privation de liberté en psychiatrie ou des questions spécifiques en cas de mise en observation. Un répondant souligne que souvent, les citoyens ne comprennent pas la substance et l'importance juridique de ces documents.

Certains répondants ont également précisé ou illustré leurs réponses. Un répondant déclare qu'il en est fréquemment question pendant des consultations LEIF<sup>71</sup>. Un autre répondant note que les membres de la famille pensent souvent qu'ils peuvent désormais tout décider. Un autre répondant souligne qu'il lui arrive régulièrement d'entamer lui-même la conversation avec les enfants sur les déclarations anticipées relatives à l'euthanasie et les déclarations anticipées de refus de soins ou d'acharnement thérapeutique, en dehors de tout mandat de protection extrajudiciaire. Un autre répondant déclare qu'il ignore souvent ces souhaits ou qu'il n'y a que des déclarations anticipées de refus de soins ou d'acharnement thérapeutique dans la pratique.

À nouveau, un médecin dit ne pas savoir précisément ce qu'un mandat de protection extrajudiciaire implique et si un tel mandat s'applique toujours lorsque le patient devient incapable d'exprimer sa volonté.

**202.** La question suivante portait sur **l'expérience des répondants en matière de mandat de protection extrajudiciaire**. Pour ce faire, le médecin devait indiquer dans quelle mesure il avait déjà été confronté aux situations exposées.

Une première affirmation portait sur la constatation d'**abus**. À cet égard, la grande majorité des répondants ont indiqué avoir été rarement (N=25), voire jamais (N=45) confrontés à des abus. Seule une petite minorité a déclaré avoir rencontré ce problème parfois (N=7) ou souvent (N=1).

<sup>71</sup> En Flandre, consultations au sujet de la planification de la fin de vie.

La deuxième situation portait sur le cas où le répondant **n'avait pas connaissance à l'avance de l'existence** d'un mandat de protection extrajudiciaire contenant des dispositions d'ordre médical. Ici aussi, la grande majorité des répondants ont indiqué avoir été rarement (N=27), voire jamais (N=20) confrontés cette situation. Pourtant, selon une minorité non négligeable de répondants, elle se produit parfois (N=24), souvent (N=8), voire très souvent (N=1). Deux répondants ont indiqué ne pas savoir. Un répondant a précisé, pour justifier sa réponse, que lors des services de garde dans les centres de soins résidentiels, il n'est pas évident de vérifier les mandats de protection extrajudiciaire. Un autre répondant a indiqué qu'en tant que médecin généraliste en formation dans un hôpital, il lui arrivait souvent de ne pas savoir qui était le mandataire. En tant que médecin généraliste, il a déclaré que c'était souvent plus évident.

La troisième hypothèse était de savoir si le répondant avait déjà appliqué l'article 15, § 2, de la loi sur les droits du patient pour **déroger à la décision prise par la personne désignée comme représentant dans le mandat de protection extrajudiciaire**. La grande majorité des répondants ont indiqué que c'était rarement (N=11), voire jamais (N=54) le cas. Seuls quelques répondants ont déclaré avoir rencontré ce problème parfois (N=8). Huit répondants ont indiqué ne pas savoir.

La quatrième affirmation concernait la situation dans laquelle le répondant avait des **doutes quant à la légitimité de la personne désignée par le patient dans un mandat de protection extrajudiciaire** à prendre certaines décisions d'ordre médical. La grande majorité des répondants ont à nouveau indiqué avoir été rarement (N=24), voire jamais (N=37) confrontés à cette situation. Seuls quelques répondants déclarent être parfois (N=11), souvent (N=6), voire très souvent (N=1) confrontés à cette situation. Deux répondants ont indiqué ne pas savoir.

La dernière question portait sur la mesure dans laquelle il était demandé aux répondants de rédiger un **certificat médical** au sujet de l'incapacité d'une personne d'exprimer sa volonté dans le cadre d'un mandat de protection extrajudiciaire. La grande majorité des répondants ont déclaré recevoir parfois (N=35) cette demande. Environ le même nombre de répondants ont déclaré recevoir cette demande rarement (N=16), voire jamais (N=15). Une petite minorité de répondants ont déclaré recevoir cette demande souvent (N=6), voire très souvent (N=8). L'un des répondants, en justifiant ses réponses, a précisé que les demandes provenaient principalement de membres de la famille. Un autre répondant a indiqué qu'il trouvait très difficile de déclarer une personne incapable d'exprimer sa volonté. En effet, il existe peu de directives concrètes en la matière. Un autre répondant a déclaré qu'un notaire lui avait même téléphoné pour lui demander son avis sur la capacité d'une personne d'exprimer sa volonté.

**203.** Les répondants ont eu la possibilité de justifier leurs réponses apportées aux situations exposées plus haut. Six personnes y ont réagi. Les réponses ont été ajoutées aux propositions et traitées ci-dessous selon qu'elles se rapportent à une situation particulière ou non. Un médecin a indiqué que tous les contacts étaient pris de manière préalable, comme les demandes d'explications, le conseil sur les déclarations anticipées relatives à l'euthanasie et les déclarations anticipées de refus de soins ou d'acharnement thérapeutique, ainsi que les conseils sur la manière dont doit être rédigé un mandat de protection extrajudiciaire.

- *Opinion sur les améliorations*

**204.** La dernière question portait sur la manière d'améliorer la mise en œuvre d'un mandat de protection extrajudiciaire du point de vue du secteur médical. Les répondants pouvaient sélectionner

plusieurs réponses à cette question et pouvaient même en ajouter d'autres. Le tableau ci-dessous présente, par ordre décroissant, les **recommandations** qui, selon les répondants, y contribuent.

| Recommandations                                                                                                                                                                                                        | N   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Mieux former les médecins à cette problématique des mandats de protection extrajudiciaire.                                                                                                                             | 244 |
| Enregistrement automatique de l'existence et des modifications d'un mandat de protection extrajudiciaire dans le dossier du patient.                                                                                   | 201 |
| Prévoir l'obligation de consulter un médecin avant de conclure un mandat de protection extrajudiciaire du moins lorsque des décisions en matière de santé y sont prises.                                               | 155 |
| Soumettre l'entrée en vigueur de tout mandat de protection extrajudiciaire à une attestation médicale constatant la déficience intellectuelle du mandant.                                                              | 129 |
| Mention de l'existence d'un mandat de protection extrajudiciaire sur une carte électronique qui reprendrait diverses déclarations de volontés du patient en matière de santé (équivalent de la carte LEIF en Flandre). | 102 |

**205.** Certains répondants ont également formulé d'autres **recommandations** ou ont précisé leurs réponses :

- Formation des médecins ou instructions plus claires ;
- Une concertation unique en présentiel avec toutes les parties ;
- Établissement du formulaire dans le dossier numérique central du patient dès que des rendez-vous médicaux sont mentionnés (p. ex. CoZo<sup>72</sup>) ;
- Possibilité de consultation du médecin en cas de relation thérapeutique avec le patient. L'exemple est donné d'une famille appelant un médecin depuis l'étranger pour lui demander des explications sur l'état de santé de sa mère d'un point de vue oncologique, le contenu du mandat de protection extrajudiciaire n'étant pas connu par le médecin ;
- Mention de l'existence d'un mandat de protection extrajudiciaire sur la carte d'identité électronique ;
- Laisser au patient le choix de mentionner ou non l'existence d'un tel mandat dans le dossier du patient.

Un médecin souligne que la détermination de l'incapacité d'exprimer sa volonté est l'écueil du mandat de protection extrajudiciaire. Selon un autre médecin, le mandat de protection extrajudiciaire n'est pas une question médicale et le patient doit pouvoir décider lui-même de ce qu'il souhaite faire.

Par ailleurs, un médecin estime également que le médecin traitant doit rester neutre en la matière et déléguer cette mission à un médecin « neutre ».

Certains médecins (N=3) déclarent n'avoir aucun lien ou aucune expérience concernant le mandat de protection extrajudiciaire. D'autres médecins soulignent même qu'ils ne savent pas ce que ce terme recouvre exactement ou indiquent les éléments qui devraient absolument être mentionnés (possibilités de recours, d'annulation ou de révision en cas d'urgence ou non de ces mandats, etc.).

<sup>72</sup> Plateforme collaborative en matière de soins de santé, en Flandre.

- *Précisions et illustrations supplémentaires*

**206.** Enfin, cette partie se clôturait en demandant, le cas échéant, une justification des réponses données aux questions précédentes. Les réponses suivantes ont été données :

- Des enregistrements se font souvent en l'absence du patient, ce qui ne peut se faire.
- Un médecin essaie d'être présent lui-même et de parler au patient et à sa famille du mandat de protection extrajudiciaire, mais cela prend beaucoup de temps. Un autre médecin souligne qu'il est toujours approprié qu'un médecin encadre la conversation lorsqu'il s'agit d'actes médicaux et met en évidence les malentendus concernant l'euthanasie.
- Il n'y a pas de lien direct entre un mandat de protection extrajudiciaire et une carte LEIF, étant donné que toutes les personnes disposant d'un mandat de protection extrajudiciaire n'ont pas de demande d'euthanasie.
- Dans les centres de soins résidentiels, des situations pénibles se présentent parfois, par exemple lorsqu'un résident est en phase terminale, que la famille insiste auprès des médecins pour qu'ils fournissent un certificat attestant que le résident est encore capable d'exprimer sa volonté pour la rédaction d'un mandat de protection extrajudiciaire, et que tout doit être mis en œuvre pour que le patient vive suffisamment longtemps pour que le notaire se rende sur place afin de rédiger le mandat en question.
- Il est plaidé pour une consultation unique en présentiel avec la participation de toutes les parties concernées, mais avec un remboursement du médecin. Un autre médecin indique en revanche qu'il faut bien réfléchir aux raisons pour lesquelles la société confie de plus en plus de tâches au médecin (généraliste) d'une part, et ne lui apporte à cet effet qu'un soutien structurel très limité, d'autre part.
- Il est nécessaire de fournir des informations correctes au cours de la formation de médecin (généraliste).
- Il convient que le moment de l'incapacité d'exprimer sa volonté soit déterminé par un médecin indépendant et non par le médecin généraliste ou le médecin traitant, afin qu'aucune discussion ne soit possible par la suite. Mais qu'en est-il en cas de démence intermittente (naissante) ? Qu'en est-il de certaines affections psychiatriques telles que les délires, la paranoïa, les changements de comportement, etc. ?
- L'enregistrement automatique est difficile à mettre en place et il est impossible de déterminer le moment de l'incapacité d'exprimer sa volonté, dès lors qu'il peut être variable. Par exemple, en cas de démence, des périodes de capacité et d'incapacité d'exprimer sa volonté peuvent toujours alterner.
- Le patient et le mandataire de protection extrajudiciaire n'ont souvent aucune idée du moment où le mandat de protection extrajudiciaire pourrait être utile. On suppose parfois que le mandataire de protection extrajudiciaire est toujours responsable des décisions, même si le mandant est encore parfaitement capable d'en prendre.
- Le point faible du mandat de protection extrajudiciaire reste la détermination de l'incapacité d'exprimer sa volonté. Cela devrait être défini de manière très précise et déterminé par au moins deux ou trois médecins. Ce régime devrait également faire l'objet d'un contrôle, par exemple la soumission obligatoire des certificats de détermination à un notaire.
- Lors de l'enregistrement, un contrôle doit être prévu pour s'assurer que toutes les étapes sont satisfaisantes sur les plans éthique et déontologique.
- Il existe d'autres cartes que les cartes LEIF. Il n'est pas souhaitable de mettre en place un monopole.
- Certains médecins répètent qu'ils n'en ont jamais entendu parler.
- Rendre les mandats de protection extrajudiciaire visibles via CoZo.

- *Résultats*

**207.** La grande majorité des médecins qui ont participé à l'enquête n'ont que rarement, voire jamais été confrontés à des mandats de protection judiciaire. Seule une très petite minorité déclare être souvent confrontée à ce type de mandat. Cela pourrait s'expliquer par la fonction et la spécialisation du médecin. Le profil des répondants varie considérablement à cet égard, ce qui peut avoir également influencé les autres réponses.

**208.** Près de la moitié des répondants indiquent que le patient discute avec eux de la mention d'actes médicaux dans le mandat de protection extrajudiciaire. Dans le prolongement de cette réponse, un peu plus de la moitié des répondants indiquent qu'ils sont informés par le patient (au moins) parfois de l'existence d'un mandat de protection extrajudiciaire. De manière plutôt exceptionnelle, les répondants sont informés de l'existence d'un tel mandat via le dossier du patient. Une minorité des répondants indique en être informée par le mandataire. Enfin, la majorité des répondants déclarent en être informés par des tiers, tels que des membres de la famille. Il semble que ce soit la voie la plus courante. Certains répondants précisent qu'ils doivent eux-mêmes aborder le sujet de manière proactive, car le patient ou la famille posent rarement des questions. Certains répondants évoquent également le rôle d'autres acteurs dans ce cadre, tels que les CPAS, les assistants sociaux et les notaires. D'autres répondants indiquent n'être confrontés à des mandats de protection extrajudiciaire que dans certaines circonstances, comme lors de la délivrance d'une attestation de capacité d'exprimer sa volonté ou après l'admission dans un centre de soins résidentiel. L'attention est en outre attirée sur la pression exercée par la famille ou des tiers et la dépendance des personnes âgées à l'égard de la famille et de tiers pour signer un mandat de protection extrajudiciaire rapidement avant le décès. Certains répondants admettent également qu'ils ne savent pas très bien eux-mêmes ce qu'est un mandat de protection extrajudiciaire ni quand il s'applique.

**209.** La plupart des choix médicaux que les répondants rencontrent dans un mandat de protection extrajudiciaire sont des déclarations anticipées de refus de soins ou d'acharnement thérapeutique et la désignation d'un représentant dans le cadre de la loi sur les droits du patient. Cela n'empêche pas que des déclarations anticipées relatives à l'euthanasie y soient mentionnées également avec d'autres dispositions, telles que la volonté de recourir à l'euthanasie, le don d'organes, l'inhumation ainsi que des dispositions relatives à l'admission en institution. Les précisions apportées à la réponse montrent que de nombreux répondants ont indiqué que les gens ne comprenaient pas toujours sa portée ou son importance. Certains répondants précisent qu'ils ne sont eux-mêmes pas au courant de ces dispositions ou qu'ils ne comprennent pas ce qu'est un mandat de protection extrajudiciaire précisément.

Il arrive que les médecins ignorent l'existence d'un mandat de protection extrajudiciaire contenant des dispositions d'ordre médical. Dans certaines situations, il ne semble pas évident de le vérifier à l'avance, par exemple lors des services de garde dans les centres de soins résidentiels. Il est également plus difficile de le savoir dans certaines fonctions en tant que médecin (p. ex. médecin généraliste en formation).

Selon l'enquête, l'article 15, § 2, de la loi sur les droits du patient, qui permet de déroger à la décision du représentant du patient dans certaines circonstances, ne serait appliqué que très exceptionnellement.

De manière assez exceptionnelle également, des problèmes se poseraient quant à la compétence de la personne désignée dans le mandat de protection extrajudiciaire.

La plupart des répondants connaissent bien la demande de délivrance d'un certificat médical pour déterminer si une personne est devenue incapable d'exprimer sa volonté dans le cadre de l'exécution d'un mandat de protection extrajudiciaire. La demande proviendrait principalement des membres de la famille. L'évaluation de l'incapacité d'exprimer sa volonté semble représenter un grand défi pour certains répondants, dès lors qu'il n'existe que peu de directives concrètes à ce sujet. Un répondant déclare même qu'un notaire lui a téléphoné pour lui demander d'apprécier la capacité d'une personne d'exprimer sa volonté.

**210.** La plupart des répondants indiquent que, du point de vue du secteur médical, la réglementation relative au mandat de protection extrajudiciaire peut être améliorée en y accordant plus d'attention au cours de la formation des médecins et qu'il serait préférable d'en enregistrer automatiquement l'existence et tout changement dans le dossier du patient. De nombreux répondants mentionnent également la consultation obligatoire d'un médecin lors de la rédaction du mandat, l'intervention obligatoire du médecin pour déterminer le moment de l'incapacité d'exprimer sa volonté et la mention obligatoire sur une carte électronique des différentes déclarations.

Certains répondants indiquent que des instructions plus claires au lieu d'une formation constitueraient déjà un pas en avant.

Un autre répondant suggère encore l'organisation d'une concertation unique en présentiel avec toutes les parties.

En ce qui concerne l'enregistrement, un répondant suggère de créer un formulaire dans la plateforme numérique centrale pour les patients dès que des rendez-vous médicaux y sont mentionnés (p. ex. CoZo). Un autre répondant indique que le patient doit continuer à avoir le choix d'en mentionner ou non l'existence dans le dossier du patient. Un autre répondant souligne l'importance de la possibilité de consultation du mandat de protection extrajudiciaire.

Il est à nouveau souligné que la détermination de l'« incapacité d'exprimer sa volonté » dans le cadre du mandat de protection extrajudiciaire est un écueil. Ensuite, un répondant estime que le mandat de protection extrajudiciaire n'est pas une question médicale. Un autre répondant souligne que le médecin traitant doit rester neutre dans cette matière et déléguer la tâche relative à la détermination de l'incapacité d'exprimer sa volonté à un « médecin neutre ».

Plusieurs répondants déclarent à nouveau n'avoir aucun lien ou aucune expérience concernant le mandat de protection extrajudiciaire, voire ne pas savoir ce que ce terme recouvre exactement.

**211.** De nombreuses réponses ont été formulées lors des demandes de justification. Certains répondants soulignent le rôle important que les médecins doivent jouer concernant les questions médicales pour éviter les malentendus notamment, mais aussi la charge de travail qu'implique un entretien et la nécessité d'en être indemnisé.

Certains répondants soulignent la nécessité de fournir des informations correctes au cours de la formation de médecin (généraliste), au patient lui-même et à son mandataire de protection extrajudiciaire.

Le point faible lié à la détermination de l'incapacité d'exprimer sa volonté est à nouveau soulevé. Il conviendrait de définir cet aspect de manière beaucoup plus précise et d'en organiser le contrôle, par exemple en le soumettant obligatoirement à un notaire. L'incapacité d'exprimer sa volonté devrait être déterminée par un médecin indépendant et non par le médecin généraliste ou le médecin traitant. Il est également souligné qu'un enregistrement automatique est difficile à organiser et qu'il est impossible de déterminer le moment de l'incapacité d'exprimer sa volonté, étant donné que l'état de santé peut varier.

En ce qui concerne l'enregistrement, un répondant fait observer qu'il ne peut se faire qu'en présence du patient. Un autre fait remarquer qu'il doit également pouvoir être enregistré sur une carte d'identité électronique et pas seulement sur une carte LEIF. L'enregistrement devrait également comporter davantage de contrôles pour vérifier que toutes les étapes sont satisfaisantes sur les plans éthique et déontologique. Il a également été suggéré de rendre les mandats de protection extrajudiciaire visibles via CoZo.

Enfin, l'attention est également attirée sur les situations pénibles qui se présentent parfois, par exemple lorsqu'un résident est en phase terminale, que la famille insiste auprès des médecins pour qu'ils fournissent un certificat attestant que le résident est encore capable d'exprimer sa volonté pour la rédaction d'un mandat de protection extrajudiciaire, et que tout doit être mis en œuvre pour que le patient vive suffisamment longtemps pour que le notaire se rende sur place afin de le rédiger.

#### D. Résultats de l'analyse de la doctrine

##### 1. Points d'attention relevés par la jurisprudence et la doctrine

**212.** Un premier point d'attention qui ressort de la jurisprudence publiée est le **moment de la conclusion du contrat de mandat**, qui soulève régulièrement la question de savoir si le mandant était encore **capable d'exprimer sa volonté** à ce moment-là. La loi prévoit, à la suite du droit commun, qu'un mandat spécial ou général ayant notamment pour but d'assurer une protection extrajudiciaire ne peut être accordé que par une personne majeure capable d'exprimer sa volonté ou par une personne mineure émancipée à l'égard de laquelle aucune mesure de protection n'a été prise.

Pourtant, la jurisprudence publiée soulève régulièrement la question de savoir si ces conditions sont remplies. Dans une demande soumise au juge de paix d'Anvers, il est apparu qu'un contrat de mandat avait encore été conclu peu de temps après qu'une protection judiciaire avait été ordonnée.<sup>73</sup> La loi est claire à cet égard, à savoir que dès qu'une mesure de protection judiciaire a été organisée, plus aucune protection extrajudiciaire ne peut être organisée. L'étendue de la protection judiciaire ne joue même aucun rôle. Le juge de paix a dès lors estimé que ce contrat de mandat n'était pas valable.

La question de savoir si le mandant était encore capable d'exprimer sa volonté au moment où le mandat de protection extrajudiciaire a été conclu est également régulièrement soulevée. Selon certains juges de paix, la preuve doit être apportée par le requérant qui soulève la question.<sup>74</sup> L'intervention du notaire lors de la conclusion du contrat de mandat constitue une garantie supplémentaire que le mandant était capable d'exprimer sa volonté.<sup>75</sup> En effet, on attend du notaire qu'il examine la capacité

---

<sup>73</sup> J. P. Anvers (II) 31 mai 2018, *JPP* 2019, 258.

<sup>74</sup> J. P. Anvers (II) 1<sup>er</sup> février 2018, *JPP* 2019, 261.

<sup>75</sup> J. P., Tubize, 7 février 2019, *JPP* 2019, 254.

d'exprimer sa volonté au moment de l'acte juridique<sup>76</sup> et, en cas de doute, qu'il se fasse remettre un certificat médical.<sup>77</sup>

Toutefois, dans certaines circonstances, même un encadrement notarié n'apporte pas de solution.<sup>78</sup> Dès que le contrat de mandat est conclu peu avant ou pendant la procédure de protection judiciaire, certains juges de paix estiment que la poursuite de l'exécution de cette convention est en tout état de cause contraire à l'intérêt de la personne à protéger.<sup>79</sup> Il en va de même si le contrat de mandat a clairement été conclu à un moment où la personne était déjà incapable d'exprimer sa volonté et que les déclarations du mandataire ne correspondent pas l'étendue des pouvoirs accordés, même s'il s'agissait du conjoint.<sup>80</sup>

**213.** Un deuxième point d'attention concerne l'interdiction d'intervenir du mandataire en cas de **conflit d'intérêts** (art. 490/2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, de l'ancien Code civil). Cette interdiction est considérée, à juste titre selon nous, à ce point essentielle que, selon une certaine jurisprudence, il n'est pas possible d'y déroger conventionnellement.<sup>81</sup> Dans la pratique, cette interdiction s'avère parfois problématique lorsque le mandataire est issu du cercle familial.<sup>82</sup> Plutôt que de transformer immédiatement la protection extrajudiciaire en protection judiciaire, le juge de paix désigne dans ce cas un mandataire (professionnel) *ad hoc* (voir art. 490/2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, de l'ancien Code civil).<sup>83</sup> Il est possible d'anticiper un conflit d'intérêts dans le contrat de mandat en y désignant également un mandataire *ad hoc* au cas où la situation se présenterait.<sup>84</sup> Il convient de noter à cet égard qu'un mandataire professionnel (*ad hoc*) doit satisfaire aux exigences d'un administrateur professionnel au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2025 (art. 490/1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de l'ancien Code civil). Cela met fin à la pratique selon laquelle un collaborateur notarial est désigné comme mandataire *ad hoc*. Plus généralement, la doctrine indique combien il est parfois difficile de désigner un mandataire *ad hoc* (de manière conventionnelle) en l'absence de candidats et combien des solutions sont recherchées de manière créative.<sup>85</sup>

Exceptionnellement, compte tenu des nombreux conflits d'intérêts potentiels concernant notamment le sort du logement familial en indivision entre le mandant, le mandataire (enfant du mandant) et les autres enfants, dans un contexte de procédure de liquidation-partage judiciaire, il peut y avoir une conversion en une mesure de protection judiciaire pour tempérer les tensions familiales.<sup>86</sup> Parfois, le juge de paix précise encore l'interdiction d'agir en cas de conflit d'intérêts. Ainsi, le juge de paix d'Audenarde<sup>87</sup> a indiqué qu'en plus du dépôt au greffe d'un rapport initial et de rapports annuels,

---

<sup>76</sup> J. BAEL, « De gezondheid van geest bij het testament en de schenking, het gebruik van medische attesten en het beroepsgeheim van de arts, met bijzondere aandacht voor de rechtspraak van de laatste 10 jaar », *T.Not.* 2017, (294) 308, n° 22 et les références qui y sont mentionnées.

<sup>77</sup> Voir, par exemple, Gand, 29 novembre 2018, *TEP* 2019, fasc. 1, 108 ; par exemple, la prestation de serment dans le cadre du dressage d'un inventaire : J. P. Zottegem, 16 janvier 2007, *T.Not.* 2008, 493.

<sup>78</sup> Voir, par exemple, Gand, 3 janvier 2019, *TEP* 2019, 127.

<sup>79</sup> J. P. Westerlo, 19 octobre 2015, *RW* 2017-18, 1234 et *JJP* 2018, 467.

<sup>80</sup> J. P. Forest, 8 octobre 2020, *JJP* 2021, 245.

<sup>81</sup> Voir, par exemple, J. P. Anvers (II), 29 janvier 2019, *JPP* 2019, 266.

<sup>82</sup> Voir, par exemple, J. P. Anvers (II), 29 janvier 2019, *JPP* 2019, 266 ; J. P. Anvers (II), 1<sup>er</sup> février 2018, *JPP* 2019, 261.

<sup>83</sup> Voir, par exemple, J. P. Anvers (II), 1<sup>er</sup> février 2018, *JPP* 2019, 261 ; J. P. Anvers (II), 29 janvier 2019, *JPP* 2019, 266.

<sup>84</sup> Cf. C. DE WULF, « De nieuwe wettelijke regeling inzake beschermde personen », *T.Not.* 2013, (255) 275. Pour certains modèles, voir : C. DE WULF, « De nieuwe wettelijke regeling inzake beschermde personen », *T.Not.* 2013, (257) 276-290 ; cf. J. BAEL, « De buitengerechtelijke bescherming: een overzicht met aandacht voor een aantal discussiepunten in de rechtsleer en met een voorstel van een aantal modellen » in J. BAEL (éd.), *Rechtskroniek voor het notariaat. Deel 28*, Bruges, die Keure, 2016, (177) 228.

<sup>85</sup> V. VANDERHULST et H. GORET, « 10 jaar zorgvolmacht », *NFM* 2023, (283) 287-288.

<sup>86</sup> J. P., Nivelles, 24 janvier 2020, *JJP* 2020, 286.

<sup>87</sup> J. P., Audenarde, 28 novembre 2019, *JJP* 2020, 315.

les mandataires devaient, le cas échéant, saisir le juge de paix pour veiller à la désignation d'un mandataire *ad hoc* chargé d'exécuter une donation émanant du mandant en leur faveur. Dans la même optique, le juge de paix a souligné, dans un autre jugement, l'importance de respecter le mandat de protection extrajudiciaire et les modalités imposées, étant donné qu'il faudra le cas échéant rendre des comptes ultérieurement aux héritiers ou à l'administrateur désigné.<sup>88</sup> Le juge de paix a également souligné l'importance de documenter soigneusement la manière dont la gestion est assurée.

**214.** L'absence de **mesures de contrôle** constitue un troisième point d'attention que l'on peut déduire de la jurisprudence publiée.

Conformément à l'article 492, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ancien Code civil, le juge de paix peut ordonner, à l'égard de la personne incapable d'exprimer sa volonté (cf. art. 488/1 de l'ancien Code civil), une mesure de protection judiciaire lorsque et dans la mesure où il en constate la nécessité et il constate l'insuffisance de la protection légale ou extrajudiciaire existante. La mesure de protection extrajudiciaire demeure d'application dans la mesure où elle est compatible avec la mesure de protection judiciaire. Le cas échéant, le juge de paix fixe les conditions auxquelles le mandat peut être poursuivi (art. 492, alinéa 2, de l'ancien Code civil).

Par le passé, la primauté de la protection extrajudiciaire a été soulignée à plusieurs reprises dans la jurisprudence.<sup>89</sup> À ce propos, certains juges de paix se réfèrent aux principes de subsidiarité et de nécessité également inscrits dans la recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 9 décembre 2009 (CM/Rec/11).<sup>90</sup> Cela n'empêche pas les juges de paix d'être sensibles à l'absence de mesures de contrôle dans le contrat de mandat. Bien que le juge de paix ordonne la poursuite de l'exécution du mandat malgré les tensions au sein de la famille, cette poursuite de l'exécution est assortie de conditions, conformément à l'article 490/2, § 2, de l'ancien Code civil. Cette disposition permet au juge de paix de soumettre les compétences du mandataire aux mêmes formalités que celles applicables aux mesures de protection judiciaire. Cela crée une sorte de forme hybride de protection qui reste essentiellement extrajudiciaire, mais qui comporte des éléments de protection judiciaire.<sup>91</sup> Quelques exemples :

- Un rapport initial conformément à l'article 499/6 de l'ancien Code civil, des rapports périodiques conformément à l'article 499/14 de l'ancien Code civil<sup>92</sup> et la tenue d'une comptabilité (article 499/14, § 2, alinéa 3, de l'ancien Code civil)<sup>93</sup>;

<sup>88</sup> J. P. Audenarde, 18 octobre 2021, *JPP* 2022, 222, note J. DE RIDDER.

<sup>89</sup> Voir par ex. Trib. fam. Hainaut (section Charleroi), 6 février 2017, *RTDF* 2019, 65, *in casu* le tribunal a jugé que la personne à protéger avait pris une mesure de protection adéquate concernant la gestion de ses intérêts, à savoir en accordant à son fils un mandat de protection extrajudiciaire général, ce qui rendait non indiquée la mesure de protection demandée par l'épouse. De plus, la personne protégée et son épouse étaient engagées dans une procédure de divorce ; Voir également : J. P. Lennik, 27 juin 2017, *T.Fam.* 2020, fasc. 2-3, 88, note T. WUYTS ; J. P. Alost (I), 11 octobre 2017, *JPP* 2018, 480 ; J. P. Anvers (II), 1<sup>er</sup> février 2018, *JPP* 2019, 261 ; J. P. Etterbeek, 9 mai 2018, *JPP* 2018, 470 et J. P. Tubize, 7 février 2019, *JPP* 2019, 254 ; J. P. Gand (IV), 27 novembre 2019, *JPP* 2020, 290 ; J. P. Audenarde, 28 novembre 2019, *JPP* 2020, 315 ; J. P. Audenarde, 18 octobre 2021, *JPP* 2022, 222, note J. DE RIDDER ; J. P. Anvers (II), 18 mars 2022, *JPP* 2023, 152, note T. WUYTS.

<sup>90</sup> J. P. Lennik, 27 juin 2017, *T.Fam.* 2020, fasc. 2-3, 88, note T. WUYTS.

<sup>91</sup> F. SWENNEN, « De meerderjarige beschermde personen », *RW* 2013-14, 571, n° 25.

<sup>92</sup> J. P. Audenarde, 18 octobre 2021, *JPP* 2022, 222, note J. DE RIDDER.

<sup>93</sup> Voir, par exemple J. P. Anvers (II), 1<sup>er</sup> février 2018, *JPP* 2019, 261, *in casu*, le juge de paix n'a pas considéré l'absence de comptabilité systématique comme étant dans l'intérêt du mandant, car cela va à l'encontre de l'intention de la protection et encourage la mauvaise gestion ou les abus ; J. P. Etterbeek, 9 mai 2018, *JPP* 2018, 470, *in casu*, la poursuite de l'exécution du contrat de mandat a été ordonnée, mais le mandataire doit remettre un rapport initial et des rapports annuels au juge de paix ; J. P. Tubize, 7 février 2019, *JPP* 2019, 254, *in casu* le juge de paix a jugé qu'il ne pouvait pas décider si le mandat avait été mené dans l'intérêt du mandant puisque le mandataire ne connaissait pas la situation financière du mandant. Le juge de paix a ordonné au mandataire de déposer un rapport initial et un rapport annuel comme dans le cas de l'administration.

- Imposition de certaines conditions d'autorisation (art. 499/7, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de l'ancien Code civil)<sup>94</sup> ;
- Définir un cadre budgétaire (art. 499/4 de l'ancien Code civil) ;
- Exiger certaines garanties (art. 496/7 de l'ancien Code civil).

DE RIDDER souligne également que pour conserver la transparence totale, il peut certainement être utile de prévoir à titre complémentaire que le mandataire doit communiquer et (faire) enregistrer auprès des autorités et instances compétentes, telles que déterminées par la loi, les ajouts et modifications apportés à l'acte original par la décision judiciaire.<sup>95</sup> Actuellement, ce n'est pas prévu expressément dans la loi. Il est également plaidé en ce sens dans la doctrine.<sup>96</sup>

L'importance de documenter la manière dont la mission est exécutée est également soulignée dans la jurisprudence. Dans une décision dans laquelle il ordonnait la poursuite de l'exécution d'un mandat de protection extrajudiciaire, le juge de paix d'Alost indiquait à juste titre qu'un mandataire est bien avisé de documenter méticuleusement la manière dont la mission est exécutée.<sup>97</sup> En effet, il n'est pas exclu qu'il soit appelé plus tard à rendre compte de ses actes par le mandant ou ses ayants droit<sup>98</sup> (par exemple, les frères ou sœurs du mandataire).

Dans le cadre de l'exécution de la protection extrajudiciaire, il est parfois admis dans la jurisprudence qu'il n'est pas possible d'imposer un mécanisme de contrôle (contrôle familial) en faveur des enfants du mandant qui en font la demande. Il n'existe pas de base juridique pour ce faire et conformément aux dispositions du mandat, le mandataire ne doit rendre des comptes qu'au mandant.<sup>99</sup> En outre, ce serait contraire à la protection de la vie privée du mandant. Dans le cadre de l'administration provisoire, la Cour de cassation a déjà jugé que le tribunal ne pouvait pas déterminer au mépris de l'article 488bis, C., §§ 2 et 3, de l'ancien Code civil que des informations sur la situation patrimoniale soient communiquées à des personnes autres que celles mentionnées à l'article 488bis, C., § 2, de l'ancien Code civil.<sup>100</sup>

Il est également plaidé dans la doctrine, *de lege ferenda*, pour une obligation d'intégrer un système de contrôle interne dans le contrat de mandat. Une certaine doctrine souligne qu'il faut veiller à son caractère peu contraignant et faire en sorte de le maintenir accessible également pour les personnes qui disposent d'un réseau social limité.<sup>101</sup>

L'importance de mesures de contrôle peut également ressortir de la jurisprudence publiée qui démontre que des abus se produisent :

- L'un des enfants désigné mandataire dans la gestion de l'entreprise familiale utilise le mandat pour défendre ses propres intérêts contre ceux de la fratrie<sup>102</sup> ;

<sup>94</sup> Voir, par exemple, J. P. Gand (IV), 27 novembre 2019, *JPP* 2020, 290, *in casu* une obligation de rapport et une exigence d'autorisation par analogie avec ce qui existe dans le cadre de l'administration ; J. P. Audenarde, 18 octobre 2021, *JJP* 2022, 222, note J. DE RIDDER, *in casu* un rapport initial, des rapports annuels financiers et une exigence d'autorisation pour l'aliénation de biens immobiliers, des donations et l'établissement d'un testament ou d'un pacte successoral.

<sup>95</sup> J. DE RIDDER, « Registratie gerechtelijke beslissing betreffende bijkomende en aanvullende voorwaarden aan eerder geregistreerde zorgvolmacht » (note sous J. P. Audenarde, 18 octobre 2021), *JJP* 2022, (225) 226.

<sup>96</sup> V. VANDERHULST et H. GORET, « 10 jaar zorgvolmacht », *NFM* 2023, (283) 301, n° 102.

<sup>97</sup> J. P. Alost (I), 11 octobre 2017, *JPP* 2018, 480.

<sup>98</sup> Voir, par exemple, Bruxelles, 1<sup>er</sup> octobre 2013, *RW* 2014-15, 830.

<sup>99</sup> J. P., Etterbeek, 20 juin 2016, *JJP* 2018, 8.

<sup>100</sup> Cass. 28 septembre 2012, n° 100331N.

<sup>101</sup> V. VANDERHULST et H. GORET, « 10 jaar zorgvolmacht », *NFM* 2023, (283) 303, n° 111.

<sup>102</sup> J. P., Etterbeek, 20 décembre 2018, *JJP* 2019, 243.

- Un mandataire qui n'est pas au courant de la situation financière du mandant, qui ne peut pas justifier (de façon acceptable) le retrait de fonds du compte du mandant, qui retire des fonds pour couvrir ses propres frais en violation des termes du contrat de mandat et qui, en outre, ne jouit manifestement plus de la confiance du mandant<sup>103</sup> ;
- Un mandataire qui ne fait aucun effort pour s'informer de la correspondance importante, qui ne prend aucune mesure pour que cette correspondance lui parvienne et qui, de surcroît, ne paie pas toutes les factures de la maison de repos<sup>104</sup> ;
- Un mandataire qui, au cours des dernières années, a détourné à son profit la majeure partie des revenus du mandant par le biais de retraits d'espèces et de virements sur ses propres comptes et qui, en outre, a créé une dette (commune). De plus, il est à craindre que le mandataire ne prenne pas les mesures nécessaires pour générer des ressources financières suffisantes pour régler les factures impayées, comme la vente du logement familiale.<sup>105</sup>

Le juge de paix peut également prendre d'office l'initiative de déclencher la procédure de sonnette d'alarme (art. 490/2, § 2, de l'ancien Code civil). Il ressort de la jurisprudence que les juges de paix prennent cette initiative lorsqu'ils sont informés de pratiques abusives commises par des tiers, par exemple la maison de repos et de soins où séjournait le mandant et dont les factures sont restées impayées.<sup>106</sup>

**215.** Une quatrième observation tirée de la jurisprudence publiée est que les **régimes hybrides** dans lesquels une **protection judiciaire est ajoutée à une protection extrajudiciaire** sont plutôt exceptionnels. Lorsqu'ils sont adoptés, ils servent de filet de sécurité parce qu'une compétence particulière n'a pas été incluse dans le contrat de mandat, par exemple pour permettre une donation par subrogation<sup>107</sup> ou ajouter une protection concernant la personne.<sup>108</sup>

La doctrine cite également comme point d'achoppement le fait qu'il n'existe pas de système de publicité pour ce type de régime.<sup>109</sup>

**216.** Un certain nombre de **suggestions en vue d'améliorer** la protection extrajudiciaire sont également faites dans la doctrine.

En ce qui concerne l'accès des citoyens au registre central des contrats de mandat, il est regrettable qu'il n'existe pas de lien entre l'application du registre sur l'e-notariat et les sites web [www.naban.be](http://www.naban.be), [www.notaire.be](http://www.notaire.be) et [www.izimi.be](http://www.izimi.be) afin que la preuve d'inscription, de modification et de révocation du mandat soit téléchargée en même temps que l'acte. Cela faciliterait l'accès du citoyen à la preuve d'enregistrement.<sup>110</sup>

La méthode utilisée, à savoir le dépôt d'une copie du contrat de mandat (art. 490, alinéa 2, de l'ancien Code civil) ne témoigne pas d'une simplicité administrative selon la doctrine<sup>111</sup> et crée peut-être un

<sup>103</sup> J. P., Alost (I), 22 octobre 2019, *inédit*, n° de rôle 19B1929/1.

<sup>104</sup> J. P., Gand (I), 20 décembre 2019, *JPP* 2020, 289.

<sup>105</sup> J. P., Izegem, 27 avril 2021, *T.Not.* 2022, 484, note A. VAN DEN BOSSCHE.

<sup>106</sup> J. P., Gand (I), 20 décembre 2019, *JPP* 2020, 289.

<sup>107</sup> J. P. Anvers (V), 13 décembre 2016, *JJP* 2018, 59.

<sup>108</sup> J. P., Audenarde, 28 novembre 2019, *JJP* 2020, 315.

<sup>109</sup> V. VANDERHULST et H. GORET, « 10 jaar zorgvolmacht », *NFM* 2023, (283) 302, n° 108 et 304, n° 115.

<sup>110</sup> V. VANDERHULST et H. GORET, « 10 jaar zorgvolmacht », *NFM* 2023, (283) 287, n° 16.

<sup>111</sup> C. DE WULF, « De nieuwe wettelijke regeling inzake beschermde personen. De wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus », *T.Not.* 2013, 263, n° 12 ;

obstacle supplémentaire. En effet, la délivrance d'une copie conforme nécessite l'intervention d'un notaire ou d'un agent communal.<sup>112</sup> Il est préférable de remplacer la « copie certifiée conforme » par l'un des originaux.

Dans le cadre de la protection extrajudiciaire, la loi ne prévoit pas pour l'instant les cas dans lesquels le mandataire peut s'écarter des principes choisis par le mandant. Il peut être précisé dans la loi que le mandataire, à l'instar de l'administrateur (cf. art. 499/1, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ancien Code civil), peut demander au juge de paix l'autorisation de s'écarter des principes choisis par le mandant si les circonstances ont changé ou si des événements importants se sont produits depuis l'indication de ces principes de manière telle que la volonté actuelle ne correspond plus à la volonté exprimée à l'époque dans les principes mentionnés dans le contrat de mandat enregistré. Cette analogie est d'ores et déjà préconisée dans la doctrine<sup>113</sup>, mais il est préférable de la préciser également dans la loi.

La question de savoir si la liste des actes juridiques très personnels énumérés à l'article 497/2 de l'ancien Code civil s'applique également au mandataire fait débat. Dans la doctrine, la majorité des auteurs soutiennent que le droit commun doit être appliqué lorsqu'une même interdiction s'applique à des actes juridiques très personnels, mais que le cercle des actes très personnels doit être interprété de manière plus limitée (par exemple, permettre les donations).<sup>114</sup> Il est préférable de le préciser dans la loi.

En outre, la doctrine s'interroge sur la question de savoir si la protection extrajudiciaire peut se poursuivre après la fin du mandat par résiliation ou révocation dans le cas où il n'a pas été enregistré alors que c'est obligatoire.<sup>115</sup> Il est préférable de préciser ce point aussi dans la loi.

Certains auteurs regrettent qu'à quelques exceptions près (les fondations), aucune personne morale ne puisse être désignée comme mandataire.<sup>116</sup> Il existe pourtant une demande émanant de personnes isolées de pouvoir bénéficier d'une protection extrajudiciaire qui serait exécutée par des personnes ayant des compétences professionnelles en la matière. La désignation d'une personne morale présente l'avantage de mieux garantir la continuité de l'exécution de la mission (par exemple, en cas de départ à la retraite de la personne désignée). Il est plaidé *de lege ferenda* en faveur de cette possibilité mais également de la création d'une structure de contrôle formel ou de l'insertion d'autres mécanismes de contrôle dans le mandat.

L'attention est également attirée dans la doctrine sur les dangers d'une entrée en vigueur immédiate du contrat de mandat en tant qu'instrument permettant d'effectuer des donations *in extremis* et

---

A. WYLLEMAN, « Buitengerechtelijke bescherming » in P. SENAEVE, F. SWENNEN et G. VERSCHOLDEN (éds.), *Meerderjarige beschermde personen*, Bruges, die Keure, 2014, (25) 32, note de bas de page 93.

<sup>112</sup> C. DE WULF, « De nieuwe wettelijke regeling inzake beschermde personen. De wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus », *T.Not.* 2013, 263, n° 12 ; A. WYLLEMAN, « Buitengerechtelijke bescherming » in P. SENAEVE, F. SWENNEN et G. VERSCHOLDEN (éds.), *Meerderjarige beschermde personen*, Bruges, die Keure, 2014, (25) 32, note de bas de page 93.

<sup>113</sup> F. SWENNEN, « De meerderjarige beschermde personen (Deel I) », *RW* 2013-14, (563) 571.

<sup>114</sup> T. WUYTS, « Wat verandert er na de wet van 21 december 2018 houdende diverse bepalingen betreffende justitie op het vlak van zorgvolmachten, giften en wilsverklaringen in de materie van de wilsonbekwamen » in W. PINTENS et C. DECLERCK (éds.), *Patrimonium 2019*, (125) 130-131 ; S. MOSSELMANS et A. VAN THIENEN, « Meerderjarige beschermde personen: update en modernisering met titel 2 van de wet van 21 december 2018 », *T.Fam.* 2020, (38) 41-42, n° 5.

<sup>115</sup> Voir S. MOSSELMANS et A. VAN THIENEN, « Meerderjarige beschermde personen: update en modernisering met titel 2 van de wet van 21 december 2018 », *T.Fam.* 2020, (38) 45, n° 9.

<sup>116</sup> N. DANDOY et V. BERTOUILLE, « La conclusion du mandat extrajudiciaire » in J. SOSSON (éd.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Bruxelles, Larcier, 2021, (83) 86-87.

d'éviter ainsi des droits de succession.<sup>117</sup> Cela semble se produire dans la pratique. Le même résultat pourrait toutefois être atteint par un mandat ordinaire. Le fait d'en faire un mandat de protection extrajudiciaire exclurait davantage de litiges.<sup>118</sup>

Enfin, il est souligné dans la doctrine que l'article 5, § 2 de la loi sur le notariat (hypothèse où le notaire signe un acte en dehors de son arrondissement) doit être interprété de manière restrictive et ne s'appliquer qu'aux purs mandats. La question se pose de savoir si cet article peut ou non s'appliquer lorsque le mandat contient en outre une déclaration relative aux droits du patient et/ou une déclaration de préférence concernant la désignation d'un administrateur. Si tel n'est pas le cas, le notaire ne pourrait alors pas signer hors de son ressort un mandat de protection extrajudiciaire qui contiendrait une déclaration relative aux droits du patient et/ou une déclaration de préférence, alors même que les parties ne peuvent comparaître qu'en personne et qu'elles déclarent dans l'acte qu'elles sont physiquement ou juridiquement incapables de se rendre à l'étude du notaire instrumentant.<sup>119</sup> Une initiative législative de clarification sera la bienvenue. Un problème similaire est soulevé concernant l'application de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, lu conjointement avec l'article 18<sup>quinquies</sup> de la loi sur le notariat concernant la possibilité de recevoir un mandat de protection extrajudiciaire sous forme dématérialisée (signature numérique) lorsque les déclarations susmentionnées y sont incluses. À ce propos également, il est souligné que ce point n'est pas expressément prévu dans la loi sur le notariat.<sup>120</sup>

## 2. Étude empirique, Limbourg, 2019

**217.** Une étude juridico-empirique de la protection extrajudiciaire a été menée en 2019.<sup>121</sup> L'étude visait à répondre à la question de savoir si les objectifs du législateur lors de l'introduction de la figure juridique du mandat de protection extrajudiciaire étaient effectivement atteints dans la pratique. Ses résultats sont inclus dans le présent rapport.<sup>122</sup> L'étude empirique a pris trois formes. *Premièrement*, 27 entretiens approfondis ont été menés, sur la base d'un questionnaire préstandardisé, avec différentes parties prenantes issues du Limbourg, parmi lesquelles 5 répondants de la société civile, 5 avocats, 3 établissements bancaires, 7 juges de paix et 5 notaires. *Deuxièmement*, les chiffres disponibles du registre central des contrats de mandat et du registre central des déclarations de préférence ont été analysés. *Troisièmement*, la jurisprudence disponible en 2020 a également été examinée.<sup>123</sup> Les résultats ont été présentés et discutés lors d'une journée d'étude organisée le 18 décembre 2020. Les réactions des différentes parties prenantes à ces résultats ont également été publiées.<sup>124</sup> Les principales constatations de cette étude sont brièvement résumées ci-dessous. Elles sont chaque fois suivies par un aperçu des principales recommandations formulées à leur égard.

---

<sup>117</sup> F. DERÈME et V. BERTOUILLE, « La mise en œuvre du mandat de protection extrajudiciaire » in J. SOSSON (éd.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Bruxelles, Larcier, 2021, (107) 111-113.

<sup>118</sup> F. DERÈME et V. BERTOUILLE, « La mise en œuvre du mandat de protection extrajudiciaire » in J. SOSSON (éd.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Bruxelles, Larcier, 2021, (107) 113.

<sup>119</sup> V. VANDERHULST et H. GORET, « 10 jaar zorgvolmacht », *NFM* 2023, (283) 297-299.

<sup>120</sup> V. VANDERHULST et H. GORET, « 10 jaar zorgvolmacht », *NFM* 2023, (283) 299.

<sup>121</sup> T. WUYTS, « Zorgvolmachten: een zegen of een vloek? » in W. PINTENS et C. DECLERCK (éds.), *Patrimonium 2020*, Bruges, die Keure, 2020, 235-233.

<sup>122</sup> *Ibid.*, 237-238.

<sup>123</sup> *Ibid.*, 240-244.

<sup>124</sup> Voir : M. HENDRICKX, « Wat zijn de ervaringen met zorgvolmachten in de notariële praktijk? » in W. PINTENS et C. DECLERCK (éds.), *Patrimonium 2020*, Bruges, die Keure, 2020, 325-334 ; W. NIEWOLD, « Welke ervaringen hebben vrederechters met zorgvolmachten? » in W. PINTENS et C. DECLERCK (éds.), *Patrimonium 2020*, Bruges, die Keure, 2020, 335-342 ; P. RAEPSAET, « Wat zijn de ervaringen met zorgvolmachten in de bancaire praktijk? » in W. PINTENS et C. DECLERCK (éds.), *Patrimonium 2020*, Bruges, die Keure, 2020, 343-347 ; D. VANSIMPSEN, « Wat kan legal design betekenen voor zorgvolmachten? » in W. PINTENS et C. DECLERCK (éds.), *Patrimonium 2020*, Bruges, die Keure, 2020, 349-358.

**218.** Une première constatation est qu'il est toujours **nécessaire de sensibiliser** et de fournir des **informations correctes** sur les mandats de protection extrajudiciaire.<sup>125</sup> Les citoyens en ont entendu parler, mais ignorent souvent quelle en est l'utilité ou quelles en sont les conséquences concrètes. En outre, il est également nécessaire d'informer le secteur de l'aide sociale, où la figure juridique est considérée avec une certaine méfiance par méconnaissance. De plus, une concertation entre le monde juridique (notamment les notaires) et le secteur des soins et de l'aide sociale dans le contexte, notamment, de la planification des soins s'avère indispensable. Certains groupes cibles sont également moins touchés, par exemple les entrepreneurs et certaines populations vulnérables, alors que cela pourrait représenter une importante plus-value pour eux<sup>126</sup>. Pour d'autres groupes cibles, par exemple les enfants handicapés, la question de savoir s'ils entrent en ligne de compte pour un mandat de protection extrajudiciaire est souvent peu claire. On se demande s'ils sont suffisamment capables d'exprimer leur volonté et s'il est judicieux que les parents soient mandataires. Des problèmes se poseraient aussi parfois à cet égard en cas de séparation ou de divorce des parents. Le mandat de protection extrajudiciaire n'offrirait pas de solution aux toxicomanes et aux alcooliques, aux jeunes atteints d'une forme légère d'autisme ou aux personnes souffrant d'un léger handicap mental, ni aux personnes présentant une vulnérabilité psychique, parce qu'elles posent encore elles-mêmes une série d'actes juridiques, ce qui les amène à être parfois victimes d'abus et à se retourner contre le mandataire. Il ressort encore de cette étude que la principale motivation pour conclure un mandat de protection extrajudiciaire est de préserver l'autonomie et d'éviter l'intervention du juge de paix. À la lumière de ces constatations, les recommandations suivantes ont été formulées :

- Il convient de prévoir des moments d'information pour le grand public, notamment des spots radio et télévisés, des brochures, une série de reportages avec des témoignages, d'une manière accessible aux citoyens ordinaires ;
- Il faut prévoir des formations et la communication d'information à propos des mandats de protection extrajudiciaire dans le secteur de l'aide sociale et des soins, qui fournit souvent une aide de première ligne ;
- Il est nécessaire d'organiser une concertation entre le monde juridique et le secteur de l'aide sociale et des soins notamment en ce qui concerne la planification anticipée des soins ;
- Il convient d'intégrer un enseignement au sujet des mandats de protection extrajudiciaire dans les formations existantes, non seulement dans le secteur juridique (par exemple, la formation en droit, les cours du barreau, le master en notariat), mais également dans le secteur de l'aide sociale et des soins ;
- Les mandats de protection extrajudiciaire doivent être rédigés de manière plus accessible. Des formes innovantes de communication juridique, comme un langage juridique clair et un « legal design », pourraient y contribuer ;
- Il convient d'étudier la question de savoir si et dans quelle mesure le mandat de protection extrajudiciaire est approprié pour les personnes vulnérables sur le plan psychique et les enfants atteints d'un handicap mental. La figure juridique française « Du mandat de protection future » (art. 477, alinéa 3, du Code civil français) doit-elle être instaurée ? Le système hybride du

<sup>125</sup> Cf. les constatations de l'étude empirique menée par le « steunpunt mens en samenleving (SAM) : SAM, *Bewindvoering. Nood aan samenspel tussen justitie en hulpverlening*, 26 juin 2019, <https://www.samvzw.be/publicaties/bewindvoering-nood-aan-samenspel-tussen-tussen-justitie-en-hulpverlening> [consulté en dernier lieu le 30 mars 2020], 30, 37 et 43, qui aborde également le besoin de sensibilisation et d'information accessible.

<sup>126</sup> Cf. les constatations de l'étude empirique menée par le « steunpunt mens en samenleving (SAM) : SAM, *Bewindvoering. Nood aan samenspel tussen justitie en hulpverlening*, 26 juin 2019, <https://www.samvzw.be/publicaties/bewindvoering-nood-aan-samenspel-tussen-tussen-justitie-en-hulpverlening> [consulté en dernier lieu le 30 mars 2020], 43, qui note également le besoin d'accompagnement.

mandat combiné à une (simple) interdiction sans administration ne pourrait-il pas offrir une solution dans certains cas ?

- Outre le mandat de protection extrajudiciaire, il convient également d'accorder une plus grande attention au contrat de soins. Ne serait-il pas préférable de régler les deux ensembles ?
- Le notaire est-il dans tous les cas la personne la plus indiquée pour rédiger un mandat de protection extrajudiciaire ? Ne peut-on pas orienter de manière plus nuancée et, dans le cas où aucun notaire n'intervient, comment la qualité de ces contrats peut-elle être garantie ? Des modèles qualitatifs, des check-lists et l'accompagnement par d'autres personnes ayant des connaissances juridiques ne peuvent-ils pas suffire dans ce cas ? Comment l'orientation vers les différents acteurs peut-elle encore s'améliorer ?

**219.** Une deuxième constatation est que, grâce au mandat de protection extrajudiciaire, un **rôle plus important** est effectivement **accordé à la famille et au réseau social** en général. Exceptionnellement, il est fait appel à des mandataires professionnels. La relation de confiance est au cœur du choix du mandataire. La question se pose toutefois de savoir s'il est raisonnable de désigner un mandataire parmi la famille, car cela peut aviver des querelles familiales et, dans la pratique (si plusieurs membres de la famille sont désignés), entraîner des problèmes d'exécution. L'existence de conflits d'intérêts potentiels est un point d'attention soulevé concernant les mandataires familiaux. Souvent, un large mandat est donné au mandataire sans que cette demande soit suffisamment anticipée, ce qui peut entraîner des tensions (supplémentaires) au sein de la famille. En cas de conflits d'intérêts potentiels, les juges de paix procèdent eux-mêmes à la désignation d'un mandataire *ad hoc* (professionnel). Dans certains cas, c'est bel et bien prévu de manière anticipative dans le contrat de mandat. À la lumière de ces constatations, les recommandations suivantes ont été formulées :

- Il convient d'anticiper au maximum les querelles familiales lors de l'organisation d'un mandat de protection extrajudiciaire en favorisant l'implication de l'entourage et la transparence dans l'exécution de la mission par le mandataire. La méthode utilisée pour la rédaction d'un pacte successoral global (art. 1100/5 du Code civil<sup>127</sup>) ne pourrait-elle pas être utile ici aussi dans certains cas ? La rédaction d'un mandat de protection extrajudiciaire est peut-être le moment idéal pour réfléchir également à un contrat de soins et à un pacte successoral global. La manière dont la transparence peut être créée est examinée ci-dessous ;
- Dans tous les cas, discuter du mandat de protection extrajudiciaire avec le mandataire. Ne pas placer celui-ci devant le fait accompli ;
- Veiller à ce que le mandat de protection extrajudiciaire soit exécutable en ne prévoyant pas pour les opérations quotidiennes plusieurs mandataires appelés à agir conjointement. Créer plutôt la transparence sur ces opérations quotidiennes (par exemple, pas de transactions en espèces) et délimiter celles-ci convenablement (par exemple, un montant maximum par semaine ou par mois) ;
- Anticiper les conflits d'intérêts, en particulier si le mandataire a des droits sur des biens sur lesquels le mandant a également des droits ou si le mandataire est potentiellement successible. Il est raisonnable dans ce cas de désigner un mandataire *ad hoc* dans le contrat et d'y expliquer avec précision et de manière compréhensible à toutes les parties concernées l'interdiction d'agir.

**220.** Une troisième constatation est qu'en général, **on attache peu d'attention au renforcement de l'autonomie du mandant dans l'exécution** de la mission par le mandataire. Parfois, des lignes directrices générales sont formulées sur la base de modèles. Dans la pratique, cet exercice s'avère également trop

---

<sup>127</sup> Actuellement devenu article 4.249, C. civ.

chronophage pour certains professionnels (par exemple, les notaires), raison pour laquelle il n'est pas effectué ou n'est pas sous-traité à d'autres (par exemple, des avocats, des banques). Personne ne soutient l'idée qu'une protection extrajudiciaire s'accompagnerait (automatiquement) d'une incapacité d'exercice du mandat. Dans certains cas, la combinaison du mandat de protection extrajudiciaire avec une incapacité d'exercice limitée pourrait par contre s'avérer utile. Il est également suggéré que l'organisation de la protection extrajudiciaire s'inspire de la protection judiciaire afin de préserver le plus d'autonomie possible. Pendant l'enquête, d'aucuns ont également exprimé leur préoccupation quant à l'utilisation insuffisante d'extraits, ce qui amène également des établissements bancaires et d'autres entreprises à être informés de questions personnelles. À la lumière de ces constatations, les recommandations suivantes ont été formulées :

- Discuter de l'implication du mandant dans l'exécution du mandat, passer des accords sur mesure en fonction de l'évolution de l'état de santé et indiquer explicitement les obligations légales dans le contrat ;
- Laisser au maximum le mandant poser lui-même les actes qu'il en est encore capable, suivre si nécessaire l'exemple de la protection judiciaire avec un compte d'argent de poche ;
- Clarifier les mesures qui doivent être prises si le mandant continue à poser seul des actes juridiques alors qu'il est devenu incapable d'exprimer sa volonté, c'est-à-dire la procédure de sonnette d'alarme. Le mandataire ne peut-il pas être obligé contractuellement de demander une incapacité (limitée) dans le cas où le mandant se porte préjudice à lui-même ;
- Prêter attention à la rédaction de principes, donner des exemples et permettre aux personnes d'en discuter au préalable entre elles, avec leur établissement bancaire et/ou dans le cadre d'une concertation concernant les soins ;
- Informer les mandataires qu'ils ne doivent communiquer que des extraits afin de préserver au maximum la vie privée du mandant. Ne faut-il pas en faire une obligation légale comme dans le cas de la modification de l'enregistrement du sexe (art. 29, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du Code civil) ou comme dans le cas de l'administration (art. 1249/2, § 3, du Code judiciaire) ?

**221.** Une quatrième constatation est que, dans la pratique, la **primauté du mandat de protection extrajudiciaire** sur la protection judiciaire est respectée à condition que le contrat de mandat lui-même ait été valablement conclu. Cela n'empêche pas que, dans la pratique, des mandats de protection extrajudiciaire peuvent attiser des querelles familiales et donner régulièrement lieu à des demandes de placement sous protection judiciaire émanant de membres de la famille qui n'ont pas été désignés comme mandataires. La primauté de la protection extrajudiciaire n'empêche pas le juge de paix d'examiner tout de même si des mesures de contrôle sont incluses dans le contrat de mandat et, le cas échéant, d'y en attacher lui-même. Parfois, le juge de paix tente également une médiation ou instaure une période d'évaluation. La protection judiciaire est considérée comme un filet de sécurité au cas où tout ne serait pas réglé dans le mandat de protection extrajudiciaire, ce qu'on essaie généralement d'éviter. Les greffiers semblent ne pas savoir exactement comment la procédure d'enregistrement d'un mandat de protection extrajudiciaire se déroule précisément ni quelles sont les possibilités en matière d'archivage. Il est parfois recommandé de faire également une déclaration de désignation d'un administrateur en plus du mandat de protection extrajudiciaire. À la lumière de ces constatations, les recommandations suivantes ont été formulées :

- Interpréter la protection extrajudiciaire de manière large et ne pas la limiter au seul mandat de protection extrajudiciaire. Il existe de nombreuses mesures d'accompagnement et d'encadrement qui pourraient rendre une protection judiciaire superflue ;
- Être attentif aux querelles familiales qui peuvent éclater, en créant la transparence dans l'exécution de la mission par le mandataire (par exemple, rapports annuels, comptabilité minimale, droits de regard, droits d'information) ;

- Essayer de préférence de résoudre les querelles familiales par la médiation/communication ;
- En fonction de l'ampleur et de la complexité de la gestion et des questions qui se posent en matière de droits personnels, essayer d'anticiper les compétences du mandataire dans le mandat de protection extrajudiciaire et informer dans le même temps le mandataire que si des problèmes surviennent dans l'exécution du mandat en raison d'un manque de compétences, il peut toujours s'adresser au juge de paix ;
- Contrôler la proportionnalité de la combinaison 'protection extrajudiciaire' et 'protection judiciaire'. Ne pas organiser de protection judiciaire au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour faire face à l'incompétence du mandataire (voir le point précédent concernant l'incapacité d'exercice) ;
- Anticiper une situation d'incapacité d'exprimer sa volonté de la manière la plus complète possible, c'est-à-dire non seulement au moyen d'un mandat de protection extrajudiciaire, mais également par une déclaration de préférence ;
- Clarifier dans la loi ce que l'on entend exactement par « dépôt » et remplacer la copie certifiée conforme par l'un des originaux.

**222.** Une cinquième constatation est que le **secteur des soins de santé (principalement) est demandeur d'une certaine forme de sensibilisation aux mandats de protection extrajudiciaire**. À la lumière de ces constatations, la recommandation suivante a été formulée :

- Lors de l'établissement du mandat de protection extrajudiciaire, déterminer à qui son existence doit être communiquée immédiatement. Il est utile, par exemple, qu'en plus de l'établissement bancaire, le médecin généraliste et/ou la maison de repos soient immédiatement informés de l'existence du mandat de protection extrajudiciaire ainsi que de son éventuelle résiliation. Il peut également être utile d'informer tous les membres de la famille (impliqués) ou le réseau social.

**223.** Une sixième constatation est que le nombre d'**adaptations de mandats et de déclarations de préférence enregistrés** est en augmentation, mais qu'il était encore très faible à l'époque. Les notaires essaient d'anticiper des événements futurs, mais avouent également ne pas pouvoir y prêter beaucoup d'attention lors de la rédaction du mandat de protection extrajudiciaire. À la lumière de ces constatations, les recommandations suivantes ont été formulées :

- Informer les personnes qui souhaitent conclure un mandat de protection extrajudiciaire au sujet de l'impact du temps qui passe, comme c'est le cas pour les testaments, les contrats de mariage, le bénéfice de polices d'assurance-vie individuelles, et des possibilités d'adaptation/de résiliation ;
- Essayer malgré tout d'anticiper au maximum les changements de circonstances, par exemple en laissant une marge d'appréciation au mandataire et en indiquant des critères sur la base desquels il doit trancher, en prévoyant une obligation de concertation avec une ou plusieurs personnes de confiance, etc. ;
- Indiquer explicitement les possibilités de modification et de résiliation ;
- Le cas échéant, souligner les obligations ou les restrictions contenues dans la législation spécifique.

**224.** Une septième constatation est qu'on ne peut jamais exclure les **abus** ni les prévenir complètement. En outre, ils ne se révèlent souvent qu'après un certain temps. Il ne s'agirait toutefois pas d'un problème lié uniquement aux mandats de protection extrajudiciaire, car il se pose également dans le contexte de l'administration. À ce propos, il peut s'agir d'abus intentionnels, mais parfois ce sont plutôt des malentendus. Il n'empêche que la procédure de sonnette d'alarme n'est pas encore

suffisamment connue. L'intervention de tiers produit également des effets modérateurs face à un mandataire trop expéditif. Si des problèmes sont constatés, il n'y a souvent plus grand-chose à récupérer. Dans ce cas, il arrive souvent qu'un administrateur professionnel soit désigné, qui doit ensuite engager les actions en responsabilité nécessaires. La preuve et la restitution s'avèrent plus particulièrement compliquées. Des mécanismes de contrôle peuvent être inclus dans le contrat de mandat. Dans la pratique, cela n'arrive pas souvent, car cela témoignerait d'une méfiance exagérée à l'égard du mandataire. Toutefois, une forme légère de contrôle pourrait déjà suffire, par exemple en autorisant la consultation des comptes bancaires. De nombreux problèmes peuvent être évités dans la pratique grâce à une bonne communication et à la concertation. Créer la transparence par des rapports à l'intention de toutes les parties intéressées peut également y contribuer. L'étude souligne également que l'attention peut être attirée sur le sérieux et l'impact de ce contrat. À la lumière de ces constatations, les recommandations suivantes ont été formulées :

- Il convient de prévoir une obligation de signaler les transactions suspectes, par exemple lorsque des fonds sont transférés du compte du mandant au mandataire ou que des actes juridiques suspects sont effectués gratuitement (par exemple, des donations) ;
- Tout le monde doit être informé de l'existence de la procédure de la sonnette d'alarme. Elle devrait être mentionnée impérativement dans chaque brochure d'information, chaque campagne d'information et même dans chaque contrat de mandat, en même temps que les sanctions auxquelles s'expose le mandataire ;
- Le contrat de mandat doit expressément stipuler que les fonds du mandant doivent rester clairement séparés des fonds du mandataire ;
- La loi doit imposer l'obligation de prévoir au moins l'un des mécanismes de contrôle suivants dans le contrat de mandat afin de créer la transparence et de veiller à la communication dans l'exécution de la mission du mandataire :
  - o Désignation d'une ou de plusieurs personnes de confiance qui recevront au moins une fois par an un rapport détaillant les opérations de la période écoulée et la preuve de ces opérations et qui auront le droit de demander toute information utile au mandataire et aux tiers ;
  - o Droit de regard sur les comptes bancaires par une personne de confiance (par exemple, les autres enfants) ;
  - o Limitation des compétences exclusives ou concurrentielles du mandataire aux opérations quotidiennes et aux dépenses courantes (par exemple, maximum 1000 €/mois) et exiger pour tous les autres actes juridiques une action conjointe de tous les enfants et membres de la famille ou l'approbation préalable d'une personne de confiance ;
  - o Pour tous les actes juridiques nécessitant une autorisation dans le cadre de l'administration, exiger l'approbation préalable d'une ou de plusieurs personnes de confiance.
- La loi doit obliger le mandataire de tenir une comptabilité minimale sous la forme déterminée dans le cadre de l'administration.
- Il est recommandé d'anticiper également dans le contrat de mandat l'hypothèse où le mandataire refuse de poursuivre son action, et pas uniquement en cas d'incapacité d'exprimer sa volonté ou de décès du mandataire ;
- La loi doit déterminer que, sauf en cas d'abus manifeste, le conflit entre le mandataire et la ou les personnes de confiance doit être soumis en premier lieu à un médiateur familial, à peine d'irrecevabilité de la demande auprès du juge de paix.

## E. Conclusions et recommandations

### 1. Synthèse des questions posées dans le cahier des charges

225. Le cahier des charges de la présente étude requerrait la réponse aux questions suivantes :
- *Le mandat de protection extrajudiciaire est-il un moyen approprié pour garantir cette autonomie ?*
  - *Les mandats de protection extrajudiciaire sont-ils préservés après que la personne protégée soit devenue incapable de gérer ses intérêts patrimoniaux et/ou extrapatrimoniaux ou sont-ils convertis en mesure de protection judiciaire ?*
  - *Ces mandats de protection extrajudiciaire sont-ils actualisés quelques années après leur conclusion (pour autant que le mandant soit encore capable de le faire) ?*
  - *Les mandats de protection extrajudiciaire sont-ils un outil suffisamment connu par les praticiens et les citoyens ?*
  - *Les mandats de protection extrajudiciaire sont-ils suffisamment élaborés et contiennent-ils des directives suffisamment complètes pour être mis en œuvre sans que le juge n'ait besoin d'en préciser les modalités d'exécution par la suite ?*  
*Les mandats de protection extrajudiciaire sont-ils bien acceptés dans la société de sorte que leur exécution n'est pas contestée par la suite ?*
226. Une partie des questions concerne **l'objectif du mandat de protection extrajudiciaire** (est-il connu, répond-il aux attentes en termes d'autonomie, ...).
227. Le mandat de protection extrajudiciaire est un outil qui a vu le jour avec la loi du 17 mars 2013. Comme en attestent les chiffres issus du registre des contrats de mandat, il semble bien connu des praticiens (notaires, banquiers, ...) et son succès croissant démontre qu'il s'implante certainement au sein de la population. Ce sont essentiellement les personnes plus âgées qui y recourent, sans doute en raison de leurs préoccupations en termes d'anticipation des conséquences du vieillissement.
228. Le mandat de protection extrajudiciaire mériterait cependant d'être davantage connu par la population, et notamment des personnes plus jeunes. Il mériterait également d'être mieux connu des professionnels des secteurs social et de la santé, qui sont confrontés en première ligne à des demandes d'informations à ce sujet.

**Aanbeveling | Recommandation 22.** Informer plus largement la population et les milieux professionnels concernés au sujet de l'existence du mandat de protection extrajudiciaire, de ses avantages, de ses objectifs. Voy. aussi Aanbeveling | Recommandation 51.

229. Les données chiffrées issues du Registre des contrats de mandat démontrent que ceux-ci ne font que rarement l'objet d'une modification après leur conclusion. Le grand âge auquel les contrats de mandat sont conclus explique sans doute au moins en partie cette absence de modification. Le mandat de protection extrajudiciaire répond généralement au souhait des personnes qui le concluent à choisir elles-mêmes la personne ou les personnes qui seront chargées de gérer leurs biens et prendre en leur nom les décisions qui les concernent. Les mandants sont rassurés à l'idée que ces décisions seront prises par une personne qu'elles connaissent et en qui elles ont confiance. Le mandat est aussi l'occasion de donner au mandataire des indications, le plus souvent relatives au choix du lieu de vie et aux soins de nature médicale. La conclusion du mandat suppose en effet de passer en revue une série d'actes et de décisions que le mandant choisit de confier – ou non – au mandataire. En ce

sens, l'outil du mandat de protection extrajudiciaire répond à un besoin d'autonomie des personnes par rapport à l'organisation de leur vie – tant sur le plan de leurs ressources et leurs biens que sur un plan plus personnel – dans l'hypothèse où elles ne seraient plus en mesure de décider par elles-mêmes.

**230.** Une autre partie des questions vise la **mise en œuvre du mandat de protection extrajudiciaire** (est-il respecté au moment de l'incapacité du mandant, est-il efficace, ne sont-ils pas remis en question, ...).

**231.** L'étude montre que les **juges de paix** donnent la priorité au mandat, lorsqu'il existe et à condition qu'il réponde aux intérêts du mandant. Un doute peut parfois émerger lorsque le mandat a été conclu à un moment où le mandant connaissait déjà un affaiblissement de ses facultés intellectuelles.

L'intervention du juge de paix est assez rare dans la pratique. Lorsque le juge est saisi, c'est généralement en raison d'un conflit de nature familiale, qui conduit un membre de la famille du mandant à contester la pertinence du mandat ou les compétences du mandataire. La mise en œuvre du mandat en tant que telle ne suscite en pratique pas ou peu d'intervention judiciaire.

**232.** Les **banques** pointent l'existence de difficultés liées à la mise en œuvre de certains mandats, lorsque leur rédaction ne permet pas d'identifier de manière claire l'étendue des pouvoirs du mandataire. Cependant, les exigences de précision de la part des banques rendent le libellé des contrats complexe et difficile à comprendre par des personnes non initiées à un langage juridique et/ou bancaire. Un modèle de contrat a été élaboré en concertation entre Febelfin et la Fédération royale du notariat belge mais semble peu utilisé dans la pratique, selon le secteur bancaire. Par ailleurs, les praticiens réclament un modèle de contrat de mandat en langage clair, ce à quoi travaille la Fédération royale du notariat belge.

En outre, les banques sont parfois confrontées à des difficultés d'implémentation dans leur système informatique lorsque plusieurs mandataires sont désignés ou lorsque certaines opérations (retrait à partir d'une certaine somme par exemple) nécessitent l'accord préalable d'une tierce personne, ...).

Le secteur bancaire souhaite que les professionnels amenés à rédiger les contrats de mandat soient davantage attentifs à la mise en œuvre pratique sur le plan bancaire.

Nous pensons plutôt que des solutions pragmatiques devraient être envisagées par les banques. L'intervention de plusieurs mandataires ne devrait pas impliquer un système particulier au niveau informatique. Une simple procuration bancaire sur le compte devrait suffire. Il relève en effet de la responsabilité des mandataires de respecter les exigences imposées par le mandant (par exemple la nécessité d'une décision conjointe ou de l'accord préalable d'un tiers avant la réalisation de certaines opérations) et il n'appartient pas à la banque de traduire ces obligations contractuelles en restrictions informatiques ou techniques. Le mandant n'est pas juridiquement incapable et rien n'oblige à « bloquer » ses comptes. Tout au plus les banques doivent-elles accorder une procuration au.x mandataire.s, sur la base du mandat.

**Aanbeveling | Recommandation 23.** Encourager une concertation entre Febelfin et la Fédération royale du notariat belge afin de revoir le modèle dans le sens d'un langage clair et afin que la mise en œuvre du mandat de protection extrajudiciaire soit respectée par le secteur bancaire. Voy. aussi Aanbeveling | Recommandation 59.

**233.** Les **médecins** regrettent d'être peu informés au sujet du mandat de protection extrajudiciaire. Ce manque d'information concerne à la fois la figure juridique du mandat en tant que telle, que l'existence de mandats qui seraient conclus par leurs patients.

Les médecins souhaiteraient bénéficier de formation (au sein de leur cursus) et d'informations à ce sujet. Voir également à cet égard Aanbeveling | Recommandation 11.

Ils estiment aussi qu'ils devraient être informés de manière plus systématique au sujet de l'existence d'un contrat de mandat conclu par un patient. Ce constat est partagé par la Fédération royale du notariat belge. La mention de l'existence d'un mandat via le dossier du patient n'est pas opérationnelle. La Fédération royale du notariat belge suggère que les médecins puissent avoir accès au Registre des contrats de mandat, mais uniquement à la partie du mandat qui concerne les droits du patient. Le médecin pourrait ainsi, lorsque son patient n'est plus en mesure de prendre lui-même les décisions qui le concernent sur le plan médical, savoir à qui il peut s'adresser mais aussi qui sont les personnes qui sont habilitées, en vertu du mandat, à prendre connaissance des données médicales et à prendre les décisions nécessaires.

**Aanbeveling | Recommandation 24.** Prévoir, lors de l'enregistrement du mandat de protection extrajudiciaire, un cadre spécifique pour ce qui concerne les droits du patient, qui serait accessible aux professionnels des soins de santé. Le cas échéant, réfléchir à d'autres moyens d'assurer l'information des professionnels des soins de santé au sujet de l'existence d'un mandat de protection extrajudiciaire.

## 2. Points d'attention issus de l'étude

**234.** Au-delà de ces questions, l'étude a mis en évidence certaines difficultés ou certains aspects qui méritent des améliorations.

### *a. Aptitude du mandant à conclure un contrat de mandat*

**235.** Certains notaires se trouvent parfois désarmés pour évaluer l'aptitude du mandant à comprendre l'acte qu'il va signer. Certaines maladies mentales ou liées à la vieillesse ne sont pas nécessairement perceptibles. Faut-il pour autant exiger la production d'un certificat médical avant la conclusion de tout mandat de protection extrajudiciaire ? Les notaires ne le souhaitent pas et une telle solution ne nous paraît pas non plus pertinente. En effet, même si les données statistiques montrent que les mandants appartiennent à une catégorie d'âge avancé, ce type d'acte ne leur est absolument pas réservé. Les notaires ont vocation à apprécier le consentement des parties à tout acte notarié, sans exigence de production d'un certificat médical. Certains candidats au contrat de mandat pourraient par ailleurs y renoncer s'il fallait au préalable disposer d'une attestation médicale de leur bonne santé mentale. Enfin, la description médicale d'une maladie n'est pas toujours indicative des conséquences en termes d'aptitude au consentement d'un acte juridique.

**Aanbeveling | Recommandation 25.** Sensibiliser les notaires à l'importance de l'expression du consentement du mandant et attirer leur attention sur certains signes qui seraient de nature à requérir la production d'un certificat médical. Élaborer à cette fin un outil pratique.

### *b. Mesures de contrôle du mandataire*

**236.** La plupart des acteurs concernés, en ce compris les membres des associations (c'est-à-dire des acteurs non professionnels) estiment que le contrat de mandat de protection extrajudiciaire devrait être assorti d'une certaine forme de **contrôle**.

Cependant, le mandat de protection extrajudiciaire trouve son succès dans la souplesse qu'il permet et précisément, dans l'évitement des obligations qui découlent d'une administration judiciaire, jugées souvent trop lourdes (obligation de rendre un rapport annuel, autorisations judiciaires préalables, ...).

La loi contient déjà un mécanisme de contrôle prévu à l'article 490/2, §2, anc. C. civ. (mécanisme dit de la « sonnette d'alarme »). Cette procédure peut être initiée par toute personne intéressée, en ce compris, et elle l'ignore sans doute, la banque qui aurait remarqué des mouvements suspects sur le compte du mandant.

Il convient par conséquent de trouver un subtil équilibre entre la protection du mandant et de ses souhaits et cette souplesse précisément voulue par celui-ci.

**Aanbeveling | Recommandation 26.** Imposer l'insertion dans tout contrat de mandat de protection extrajudiciaire la mention de la procédure permettant au juge de paix de contrôler le mandat (procédure dite de la sonnette d'alarme – art. 490/2, § 2, anc. C. civ.), ainsi que d'une clause qui rappelle l'obligation imposée par l'article 1993 de l'ancien Code civil de rendre compte de sa gestion, et imposer la comparution du mandataire ou des mandataires s'ils sont désignés de manière concurrente ou conjointe, afin d'attirer leur attention sur ces articles de loi.

**Aanbeveling | Recommandation 27.** Lorsqu'une personne de confiance est désignée, prévoir l'obligation de lui communiquer une copie du mandat, afin qu'elle soit aussi informée de l'existence de cette procédure de contrôle.

**Aanbeveling | Recommandation 28.** Imposer au notaire rédacteur du mandat d'informer les parties sur l'opportunité de tenir une comptabilité simplifiée de la gestion, de désigner une personne de confiance et/ou de prévoir des mesures de contrôle de la gestion.

**237.** Le mandat de protection extrajudiciaire est généralement une affaire de famille. Les risques de **conflits d'intérêts** sont par conséquent réels.

**Aanbeveling | Recommandation 29.** Imposer dans les contrats de mandat une clause qui définit le conflit d'intérêts et qui en prévoit la solution : demande de désignation d'un mandataire *ad hoc* par le juge de paix ou désignation d'un mandataire *ad hoc* directement au sein du contrat de mandat.

**238.** L'article 490/2, § 2 de l'ancien Code civil permet au juge de paix, notamment, d'assortir le mandat de protection extrajudiciaire de mesures de contrôle complémentaires. Il conviendrait d'ajouter la possibilité de **désigner une personne de confiance**.

**Aanbeveling | Recommandation 30.** Ajouter à l'article 490/2, § 2, anc. Code civil, la possibilité pour le juge de paix de désigner une personne de confiance qui serait investie des mêmes droits et compétences que celle qui serait désignée dans le cadre d'une protection judiciaire (cfr art. 501/2, anc. C. civ.).

**239.** En doctrine, il a été suggéré que lorsque le juge de paix, saisi dans le cadre d'un mandat de protection extrajudiciaire, confirme l'exécution de celui-ci mais y ajoute des mesures de contrôle, comme la production de rapports annuels, une **mention** de ces mesures complémentaires puisse être enregistrée dans le Registre des contrats de mandat.

**Aanbeveling | Recommandation 31.** Prévoir la possibilité d'ajouter dans le Registre des contrats de mandat, une mention relative à l'existence d'une décision judiciaire lorsque celle-ci complète le mandat.

**240.** La nouvelle loi du 8 novembre 2023 relative au statut d'administrateur d'une personne protégée prévoit que les administrateurs professionnels seront soumis à une obligation de suivre une **formation** spécifique (nouvel art. 555/23 C. jud.).

**Aanbeveling | Recommandation 32.** Organiser des sessions d'information à destination des mandataires ainsi que des administrateurs familiaux, qu'ils pourraient suivre sur base volontaire.

**241.** Les **banques** sont également demandeuses de directives claires quant aux moyens dont elles disposent pour dénoncer un éventuel abus.

**Aanbeveling | Recommandation 33.** Informer les banques des possibilités que la loi, et le cas échéant le mandat, prévoient pour dénoncer un éventuel abus dans la gestion par un mandataire (possibilité de saisir le juge de paix ou d'informer un autre mandataire ou une personne de confiance).

*c. Qualités du mandataire*

**242.** L'article 490/1, § 1<sup>er</sup>, 2°, qui renvoie à l'article 496/6, 2°, de l'ancien Code civil exclut qu'une personne morale, autre qu'une fondation au sens de la disposition, puisse être désignée comme mandataire. Or, certaines personnes dépourvues d'un environnement familial et social suffisant, souhaiteraient désigner un professionnel, œuvrant dans le cadre d'une **personne morale** dont c'est l'activité, pour gérer ses biens et veiller à son bien-être.

**Aanbeveling | Recommandation 34.** Permettre à une personne morale d'exercer la fonction de mandataire, pour autant que cette personne morale offre toutes les garanties nécessaires sur le plan éthique.

*d. Aspects pratiques et logistiques*

**Aanbeveling | Recommandation 35.** Mettre en place un lien informatique entre le Registre des contrats de mandat et les plateformes informatiques qui permettent l'accès aux actes notariés (myminfin ; izimi ; naban ; notaire.be) afin que les parties au mandat puissent avoir accès non seulement à l'acte (notarié) mais aussi à l'attestation de son enregistrement dans le registre.

**243.** La terminologie de l'article 490, al. 2, anc. C. civ. prévoit l'enregistrement d'une copie certifiée conforme de l'acte, alors que le mandat ne requiert pas nécessairement une forme notariée. Or, une copie conforme nécessite l'intervention d'un officier public.

**Aanbeveling | Recommandation 36.** Remplacer l'exigence d'une copie certifiée conforme par un original dans l'article 490, al. 2, anc. C. civ.

**244.** Afin de respecter la vie privée du mandant, et concilier cette exigence avec la nécessité, dans le chef du mandataire, de prouver sa qualité, il faudrait préciser que seul un extrait du mandat peut être présenté aux tiers.

**Aanbeveling | Recommandation 37.** Ajouter dans la loi que l'attestation de l'enregistrement du mandat de protection extrajudiciaire doit contenir les éléments suffisants pour faire foi, à l'égard des tiers, de la qualité de mandataire (extrait). Voy. aussi **Aanbeveling | Recommandation 58**.

## IV. PROTECTION JUDICIAIRE | RECHTERLIJKE BESCHERMING

### A. Cadre légal et objectifs

245. Concernant l'**historique**, nous rappelons que la plupart des dispositions actuelles en matière de protection judiciaire ont été inscrites dans les articles 491 à 502 de l'ancien Code civil et dans les articles 1238 à 1253/7 du Code judiciaire par la loi du 17 mars 2013<sup>128</sup>. Elles sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2014. Le législateur avait prévu un régime transitoire de cinq ans pour la conversion définitive des statuts de protection, supprimés à l'époque, de l'administration provisoire, de la minorité prolongée, de l'interdiction judiciaire et de l'assistance par un conseil judiciaire.

246. En 2013, le législateur a choisi de remplacer les statuts de protection qui existaient jusqu'alors par un **statut unifié** à concevoir sur mesure par le juge de paix en fonction de la situation. Cette initiative législative était dictée par deux **raisons**.<sup>129</sup> *Premièrement*, les statuts existants de l'interdiction judiciaire et de l'assistance par un conseil judiciaire étaient rigides et dépassés en termes de champ d'application et de protection, et n'étaient dès lors pratiquement jamais appliqués. Par ailleurs, l'administration provisoire était incomplète, car elle ne couvrait que les biens du protégé, alors qu'une protection souple de la personne était également nécessaire. *Deuxièmement*, le législateur souhaitait une mise en conformité avec la Recommandation R(99)4 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe et la Convention ratifiée des Nations Unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées. Le législateur a recherché un équilibre nouveau et correct entre, *d'une part*, le respect de l'autonomie, à savoir de la volonté et des préférences de la personne handicapée et, *d'autre part*, la protection appropriée et efficace de cette personne contre les conséquences négatives et les abus qui peuvent résulter de son handicap et qui constituent, non seulement pour la personne elle-même, mais également pour son entourage, une source de préoccupation justifiée. Dans tous les cas, la personne devait se voir attribuer un rôle approprié dans le processus décisionnel relatif à toutes les matières qui la concernent.<sup>130</sup>

247. Cela se traduit par un certain nombre de **lignes de force** que le législateur avait à l'esprit lors de la réforme<sup>131</sup> :

1. le statut des mineurs, d'une part, et le statut des majeurs protégés, d'autre part, sont clairement distingués ;
2. l'administration provisoire devient la base du statut unique ;
3. une attention est accordée à la distinction entre les actes relatifs à la personne et la gestion des biens ;
4. la terminologie est adaptée. Selon le législateur, cela doit encourager les possibilités d'épanouissement de la personne protégée<sup>132</sup> ;
5. la figure de la personne de confiance est revalorisée. Le législateur voulait ainsi encourager la désignation d'une personne de confiance<sup>133</sup> ;
6. la personne handicapée est davantage associée au processus décisionnel dans les matières qui la concernent, et ce, en fonction de ses facultés. Il s'agit à ce propos d'assurer le bien-être et l'indépendance financière de la personne protégée. Il convient, dans les limites de ce cadre,

<sup>128</sup> Loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine, *M.B.*, 14 juin 2013.

<sup>129</sup> Développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, n° 53-1009/1, 3-5.

<sup>130</sup> Développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, n° 53-1009/1, 6.

<sup>131</sup> Développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, n° 53-1009/1, 8-22.

<sup>132</sup> Développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, 53-1009/1, 13.

<sup>133</sup> Développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, 53-1009/1, 15.

- d'entendre et de respecter la volonté et les choix faits par la personne protégée compte tenu de sa capacité de compréhension<sup>134</sup> ;
7. le législateur souligne l'importance du travail sur mesure.<sup>135</sup> On attend du juge de paix qu'il respecte encore mieux la proportionnalité d'une mesure de protection.<sup>136</sup> Dans cette optique, un régime d'assistance prime sur un régime de représentation ;
  8. on instaure un régime de protection extrajudiciaire qui prime sur le régime de protection judiciaire (voir plus haut) ;
  9. une attention suffisante est accordée au droit transitoire.

Le législateur a souligné **l'importance du rôle de tous les acteurs**. Un travail sur mesure n'est possible que si le juge de paix, la famille, le réseau social et tous les services et associations concernés y collaborent de manière constructive. Le législateur a considéré qu'il s'agit d'un processus permanent, qui ne se termine pas avec la mise en place du soutien, mais nécessite une attention continue de la part de tous ces acteurs.<sup>137</sup>

En outre, le législateur a également souligné **la nécessité de disposer de ressources** pour que le juge de paix et tous les intéressés puissent réellement adapter l'accompagnement à la personne (« travail sur mesure »).<sup>138</sup>

**248.** De nombreux commentaires ont été publiés à propos de la loi du 17 mars 2013.<sup>139</sup> Celle-ci a entre-temps fait l'objet de nombreuses **réparations et modifications** notamment à la suite de ces commentaires :

1. Loi du 30 juillet 2013 portant création d'un tribunal de la famille et de la jeunesse<sup>140</sup> ;
2. Articles 181 à 221 de la loi du 25 avril 2014 portant des dispositions diverses en matière de justice<sup>141</sup> ;
3. Articles 11 à 22 de la loi du 12 mai 2014 portant modification et coordination de diverses lois en matière de Justice<sup>142</sup> ;

---

<sup>134</sup> Développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, 53-1009/1, 17.

<sup>135</sup> Développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, 53-1009/1, 19-20.

<sup>136</sup> Développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, 53-1009/1, 20.

<sup>137</sup> Développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, 53-1009/1, 7.

<sup>138</sup> Développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, 53-1009/1, 20.

<sup>139</sup> K. ROTTHIER, « De nieuwe wet tot hervorming van het statuut van onbekwamen: Een overzicht vanuit vogelperspectief », *NFM* 2013, 182-204 ; F. SWENNEN, « De meerderjarige beschermde personen (Deel I) », *RW* 2013-14, 563-576 ; F. SWENNEN, « De meerderjarige beschermde personen (Deel II) », *RW* 2013-14, 602-623 ; C. DE WULF, « De nieuwe wettelijke regeling inzake beschermde personen en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus », *T.Not.* 2013, 255-326 ; A. WYLLEMAN, « Het bewind: enig nieuw beschermingsstatuut voor meerderjarige onbekwamen » in A. WYLLEMAN (éd.), *Rechtskroniek voor het notariaat. Deel 2*, Bruges, die Keure, 2013, 105-142 ; S. MOSSELMANS et A. VAN THIENEN, « Bescherming en bewind voor meerderjarigen. Commentaar bij de wet van 17 maart 2013 », *T.Fam.* 2014, 60-96 ; Y.-H. LELEU, « Les innovations de la réforme de la protection des personnes vulnérables » in P. LECOCQ et M. DAMBRE (éds.), *Rechtskroniek voor de vrede- en politierechters 2014*, Bruges, die Keure, 2014, 17-19 ; D. SCHEERS et T. WUYTS, *De vrederechter en het bewind. Procedure na de wet van 17 maart 2013*, Anvers, Intersentia, 2014, 154 p. ; P. SENAËVE, F. SWENNEN et G. VERSCHULDEN (éds.), *Meerderjarige beschermde personen*, Bruges, die Keure, 2014, 536 p. ; J. DIERYNCK et C. CASTELEIN, *Vermogensplanning voor en door beschermde personen*, Anvers, Intersentia, 2014, 251 p. ; C.-E. DE FRESART, N. GALLUS, B. LEFEBVRE, A. LEUBA, A.-C. VAN GYSEL et T. VAN HALTEREN, *La protection des incapables et le droit du mandat*, Limal, Anthemis, 2014, 190 p. ; Pour une évaluation après un an d'application, voir également T. WUYTS, « Eén jaar toepassing van het eengemaakte beschermingsstatuut. Een tussentijdse evaluatie en aanbevelingen tot bijsturing waar nodig » in P. LECOCQ et M. DAMBRE (éds.), *Rechtskroniek voor de vrede- en politierechters 2015*, Bruges, die Keure, 2015, 77-155 ; F. DEGUEL et Y.-H. LELEU, « L'incapacité des personnes majeures en jurisprudence », in P. LECOCQ et M. DAMBRE (éds.), *Rechtskroniek voor de vrede- en politierechters 2015*, Bruges, die Keure, 2015, 35-61.

<sup>140</sup> *M.B.*, 27 septembre 2013.

<sup>141</sup> *M.B.*, 14 mai 2014, éd. 2.

<sup>142</sup> *M.B.*, 19 mai 2014.

4. Loi du 10 août 2015 modifiant le Code judiciaire et la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine<sup>143</sup> ;
5. Articles 5 à 9 et 63 de la loi du 31 juillet 2017 modifiant le Code civil en ce qui concerne les successions et les libéralités et modifiant diverses autres dispositions en cette matière<sup>144</sup> ;
6. Article 27 de la loi du 25 décembre 2017 modifiant diverses dispositions en vue de réformer les cantons judiciaires<sup>145</sup> ;
7. Article 29 de la loi du 7 janvier 2018 modifiant la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes et le Code civil<sup>146</sup> ;
8. Articles 2 à 98 de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice<sup>147</sup> ;
9. Loi du 10 mars 2019 de mise en œuvre de la Convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes<sup>148</sup> ;
10. Article 3 de la loi du 28 mars 2023 portant diverses modifications en matière électorale<sup>149</sup> ;
11. Loi du 8 novembre 2023 relative au statut d'administrateur d'une personne protégée.<sup>150</sup>

**249.** Trois de ces lois comportent des **réformes fondamentales**.

Une première réforme importante durant la période considérée a été instaurée par la *loi du 21 décembre 2018*.<sup>151</sup> *Tout d'abord*, le législateur entendait remédier à certains problèmes rencontrés par certains acteurs de terrain après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.<sup>152</sup> *Ensuite*, les **procédures existantes** ont également été **modifiées**, en tenant compte des nouveaux défis mis au jour par la pratique. *Enfin*, la loi visait à **informatiser les différentes procédures** afin de les rendre plus accessibles et plus souples pour les justiciables.<sup>153</sup> Le ministre a signalé un certain nombre de problèmes lors l'exposé introductif devant la commission de la Justice. Ainsi, la loi de 2013 entraînerait une surcharge de travail importante et serait inutilement complexe sur certains points. Certaines dispositions se révèlent également inapplicables dans la pratique. Il y a par ailleurs un manque d'implication du réseau social dans l'organisation et la mise en œuvre de l'administration. En outre, il est encore trop souvent recouru à des administrateurs professionnels et il y aurait encore trop peu de régimes sur mesure.<sup>154</sup>

À la lumière de cette réforme, le législateur a également **réaffirmé les principes de la loi** du 17 mars 2013 en soulignant à nouveau que l'autonomie doit rester la règle et que les personnes auxquelles des

<sup>143</sup> M.B., 26 août 2015.

<sup>144</sup> M.B., 1<sup>er</sup> septembre 2017.

<sup>145</sup> M.B., 29 décembre 2017.

<sup>146</sup> M.B., 12 janvier 2018.

<sup>147</sup> M.B., 31 décembre 2018.

<sup>148</sup> M.B., 22 mars 2019.

<sup>149</sup> M.B., 14 avril 2023.

<sup>150</sup> M.B., 30 novembre 2023.

<sup>151</sup> Pour un examen détaillé, voir : T. WUYTS, « Het eengemaakte beschermingsstatuut voor wilsonbekwamen hervormd. Commentaar bij de wet van 21 december 2018 », *T.Vred.* 2019, dossier n° 29, 3-65 ; S. MOSSELMANS et A. VAN THIENEN, « Meerderjarige beschermde personen: update en modernisering van titel 2 van de wet van 21 december 2018 », *T.Fam.* 2020, 38-72.

<sup>152</sup> Avec référence à A. VAN DEN BROECK, *Vermogensbescherming van kwetsbare meerderjarigen via lastgeving. Een rechtsvergelijkend onderzoek*, Anvers, Intersentia, 2014, 325-349 et P. SENAËVE, F. SWENNEN et G. VERSCHULDEN (éds.), *Meerderjarige beschermde personen*, Bruges, die Keure, 536 p.), voir EdM, *Doc. parl.* Chambre, 2017-18, n° 54-3303/1, 8.

<sup>153</sup> EdM, *Doc. parl.* Chambre, 2017-18, n° 54-3303/1, 7.

<sup>154</sup> Rapport, Chambre I, *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3303/8, 5-6.

mesures de protection s'appliquent doivent avant tout être guidées et soutenues dans leur vie quotidienne et ne peuvent être systématiquement placées sous la « tutelle » d'un administrateur. À cet égard, il est à nouveau insisté sur le nécessaire changement de mentalité, en soulignant qu'il est possible de répondre à de nombreuses critiques par une meilleure application de la loi à la lumière de l'esprit de celle-ci.<sup>155</sup> Dans son exposé introductif devant la commission de la Justice, le ministre a également attiré l'attention sur les initiatives prises par la société civile et l'Ordre judiciaire, notamment à la suite de l'action « Rois mages » du 6 janvier 2016, lors de laquelle il avait été plaidé en faveur d'une application correcte et conforme à la dignité humaine de la loi de 2013.<sup>156</sup> Ainsi, un point de contact pour l'administration (NL/FR)<sup>157</sup> a été créé, le Conseil supérieur de la Justice a pris de nombreuses initiatives pour améliorer l'application et l'IFJ organise des formations pour les magistrats. L'accessibilité pour le citoyen a également été améliorée en rendant le site du SPF Justice plus convivial.<sup>158</sup>

Une deuxième réforme importante a été instaurée par la *loi du 10 mars 2019*, qui vise à mettre en œuvre la Convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la **protection internationale des adultes**. Comme cette mesure concerne principalement des régimes de protection transfrontaliers qui n'entrent pas dans le cadre du marché, elle n'est pas examinée en détail dans le présent rapport.

Une troisième réforme importante a été instaurée par la *loi du 8 novembre 2023*. Les lignes de force envisagées par le législateur dans cette réforme sont les suivantes.<sup>159</sup> *Tout d'abord*, une **distinction** claire est établie entre **l'administrateur familial** et **l'administrateur professionnel**, chacun devant répondre à certaines conditions pour être désigné administrateur. *Ensuite*, une procédure d'inscription, de prolongation de l'inscription et de désinscription dans le registre national des administrateurs professionnels est définie pour l'administrateur professionnel. *Enfin*, un registre des administrateurs professionnels est donc mis en place. Il contiendra un certain nombre d'informations qui faciliteront le traitement de la procédure d'inscription et l'identification des administrateurs professionnels. L'évaluation de cette nouvelle loi ne fait pas partie du marché et ne sera donc pas prise en considération. La loi n'étant pas encore entrée en vigueur, une étude d'évaluation empirique est impossible.

## B. Données chiffrées

### 1. Introduction

**250.** L'objectif de l'analyse des données chiffrées concernant la protection judiciaire était de dresser un tableau objectif de l'évolution des dossiers traités par les justices de paix avant et après le 1<sup>er</sup> septembre 2014, du nombre de personnes placées sous administration et du nombre d'administrateurs, ventilé par mission, de fournir une estimation du rapport entre le nombre d'administrateurs familiaux et d'administrateurs professionnels, et de donner une vue d'ensemble de l'étendue de la protection et du nombre de cas dans lesquels une ou plusieurs personnes de confiance sont désignées. L'analyse porte sur **trois niveaux de données**, du plus large au plus étroit.

Nous avons tout d'abord consulté les publications du *Moniteur belge* (art. 1250 du Code judiciaire) pour avoir une idée de l'évolution du nombre de notifications depuis la première année complète d'entrée en vigueur de la loi du 17 mars 2013. Nous avons vérifié combien de personnes ont été placées sous

<sup>155</sup> EdM, *Doc. parl.* Chambre, 2017-18, n° 54K3303/001, 8 avec référence à l'EdM, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2010-11, nr. 53-1009/001, 7 ; voir également EdM, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n° 54-3303/1, 10.

<sup>156</sup> Rapport, Chambre I, *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3303/8, 6.

<sup>157</sup> <https://www.meldpuntbewindvoering.be/>

<sup>158</sup> [https://justice.belgium.be/fr/themes\\_et\\_dossiers/personnes\\_et\\_familles/protection\\_des\\_majeurs](https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/personnes_et_familles/protection_des_majeurs).

<sup>159</sup> EdM, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-3544/1, 4.

protection judiciaire, l'étendue globale de la protection organisée (personnes, biens ou les deux), le nombre de remplacements d'administrateurs et le nombre de cas de cessations de protections judiciaires.

Nous avons ensuite comparé les données disponibles du Collège des cours et tribunaux pour les années judiciaires 2013-2014 et 2021-2022. La première année est celle qui précède l'entrée en vigueur de la loi du 17 mars 2013. La seconde est celle qui suit l'introduction du Registre central de la protection des personnes (1<sup>er</sup> juin 2021), de sorte que son impact a également pu être mesuré.

Enfin, pour obtenir une idée nuancée de l'étendue de la protection et du rapport entre les administrateurs professionnels et les administrateurs familiaux, nous avons sélectionné, sur la base d'un échantillon, une dizaine de greffes à travers le pays où nous avons effectué (à l'aide du Registre central) une analyse de contenu des dossiers.

**251.** Dans le cadre de cette étude empirique, nous souhaitons émettre les **réerves** suivantes.

*Tout d'abord*, la source quantitative et qualitative la plus fiable est le Registre national. Nous avons indiqué plus haut que nous n'avons disposé d'aucune donnée du registre national.

*Ensuite*, en ce qui concerne le Registre central, il était impossible d'effectuer des recherches statistiques avant la fin du mois de novembre 2023. Nous n'avons donc pas pu exploiter cette possibilité.

*Enfin*, les données disponibles n'étaient pas toujours exactes et complètes.

- Par exemple, il n'existe pas de moteur de recherche précis pour les recherches dans le Moniteur belge. Il a fallu effectuer les recherches à l'aide de mots-clés sélectionnés par nous-mêmes et d'opérateurs booléens. En outre, il n'existe pas de mode uniforme de publication, ce qui peut donner lieu à des doubles comptages ou, à l'inverse, à des données qui manquent dans les comptages. Par ailleurs, aucun suivi individuel n'est possible en raison de l'interdiction de traiter des données à caractère personnel. Cela n'a pas permis d'obtenir des résultats précis, mais tout au plus des résultats indicatifs. Ainsi, pour la désignation d'un administrateur professionnel, la combinaison « maître » et « avocat » est généralement utilisée, mais il arrive souvent que l'on utilise aussi « maître » ou « avocat » uniquement.
- Par exemple, il ressort aussi clairement de l'analyse des statistiques du Collège des cours et tribunaux que celles-ci ne pouvaient pas être exactes et complètes (pour 2013-2014), notamment en ce qui concerne le faible nombre de dossiers individuels en 2013-2014.

**252.** Nous attirons l'attention sur le point d'achoppement, également évoqué dans l'audit du Conseil supérieur de la Justice, à savoir le fait que la **disponibilité et la fiabilité des données sont très problématiques**.

## **2. Moniteur belge**

### *a. Généralités*

**253.** Les chiffres pour l'année 2019 sont exceptionnellement élevés à de nombreux égards. Cela s'explique par la conversion automatique de tous les anciens statuts qui a eu lieu cette année-là.

Par ailleurs, les données du Moniteur belge ne nous permettent pas d'effectuer une analyse au niveau des arrondissements ou des Régions.

### *b. Désignations*

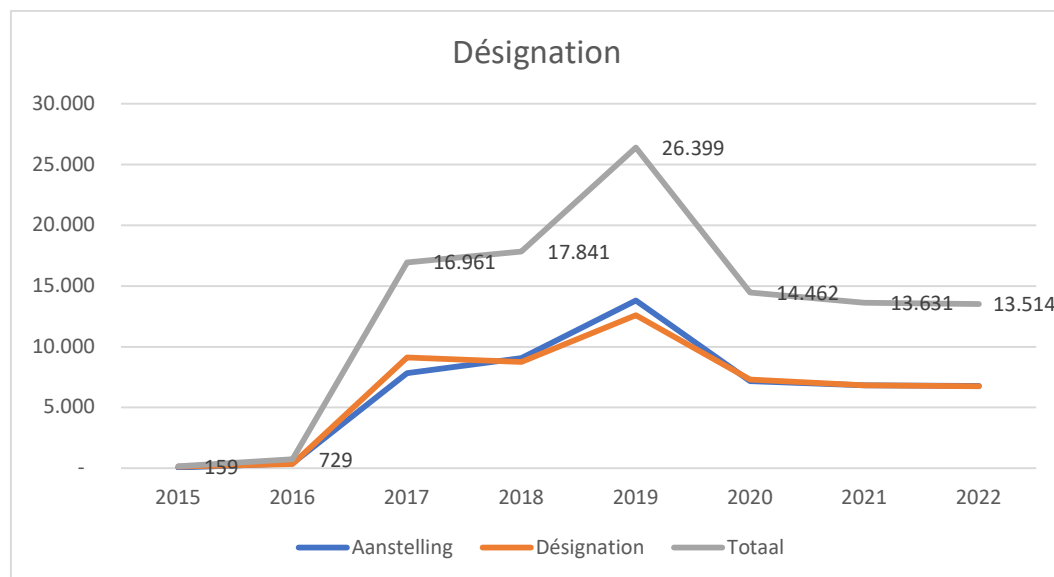
**254.** Les recherches effectuées à l'aide des mots-clés « beschermdde persoon » ET « aanstelling » en néerlandais et « personne protégée » ET « désignation » en français donnent les résultats suivants. Nous ne pouvons pas établir de distinction en fonction du fait que la désignation (d'un administrateur

non professionnel, sur laquelle nous reviendrons plus loin) a été réalisée sur la base d'une déclaration de préférence ou non.

Dans les années 2015-2016, le nombre de désignations a connu une progression relativement lente. En 2016-2017, la **vitesse de croisière** a été atteinte avec des chiffres similaires pour ces deux années. Après l'année de la conversion, à savoir 2019, les désignations se sont stabilisées à un nombre inférieur à celui d'avant 2019. Une explication possible est qu'au cours des premières années qui ont suivi l'introduction de la loi du 17 mars 2013, il s'est produit un mouvement de rattrapage de la protection judiciaire de personnes qui relevaient du champ d'application élargi (en matière de droits personnels). Contrairement à d'autres données, nous ne voyons pas de diminution en 2020 qui pourrait être expliquée par la pandémie de coronavirus.

Le nombre de désignations sur les mots-clés francophones est de l'ordre de 50 % depuis 2016. Cela signifie que le nombre de désignations par rapport à la population des Régions est plus élevé dans la partie francophone du pays. Nous n'avons pas d'explication au sujet de cette différence.

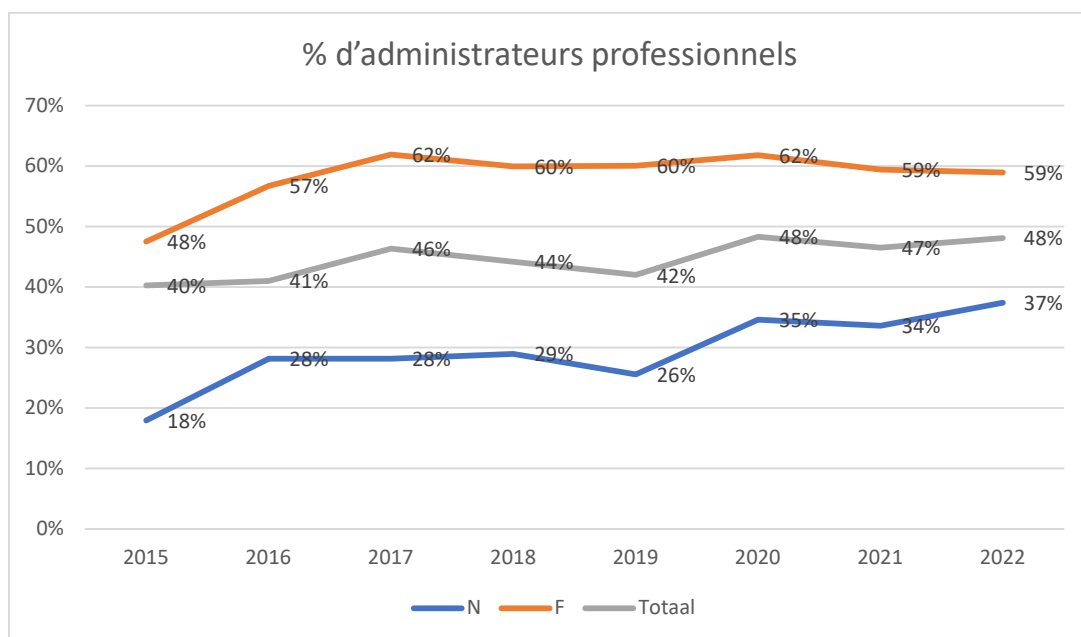
Les chiffres ne permettent pas de déterminer le nombre de cas dans lesquels plusieurs administrateurs ont été désignés.



### c. Administrateurs professionnels

**255.** Les recherches effectuées à l'aide des mots-clés « beschermd persoon » ET « meester » en néerlandais et « personne protégée » ET « maître » en français donnent les résultats suivants.

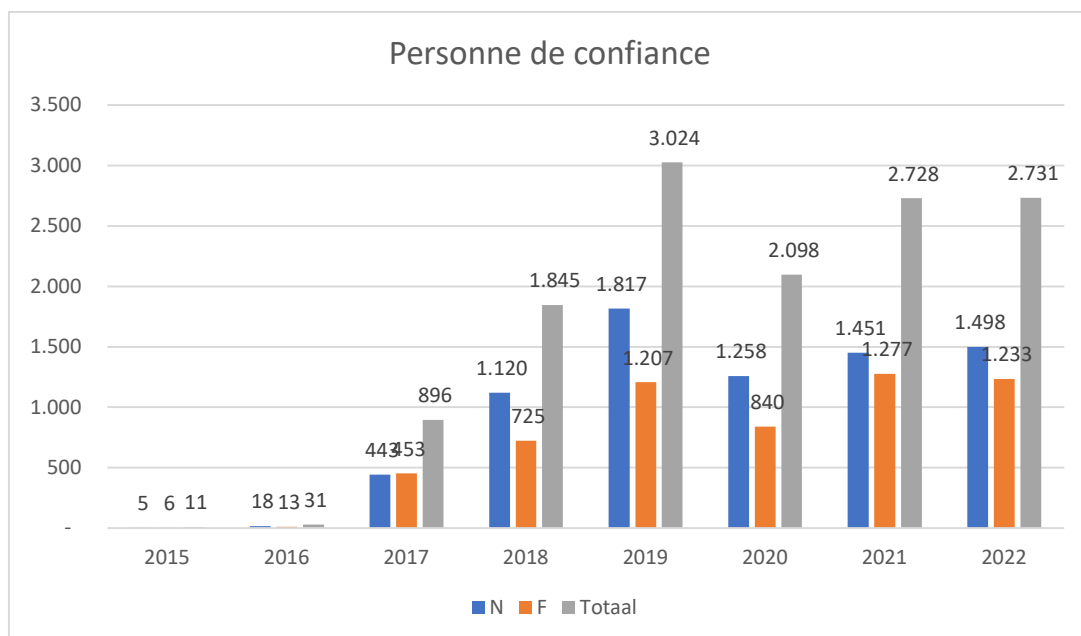
Le **pourcentage d'administrateurs professionnels par rapport à l'ensemble des désignations est très élevé** si on le compare aux chiffres obtenus pour « aanstelling » et « désignation ». En outre, au cours de la période mesurée, il passe de 40% en moyenne à 48% en moyenne pour l'ensemble de la Belgique. Dans les dossiers francophones, le nombre d'administrateurs professionnels est beaucoup plus élevé que dans les dossiers néerlandophones : 58% en moyenne contre 29% en moyenne pour la période mesurée. Nous n'avons pas d'explication quant à cette différence.



*d. Personnes de confiance*

**256.** Les recherches effectuées à l'aide des mots-clés « beschermd persoon » ET « vertrouwenspersoon » en néerlandais et « personne protégée » ET « personne de confiance » en français donnent les résultats suivants.

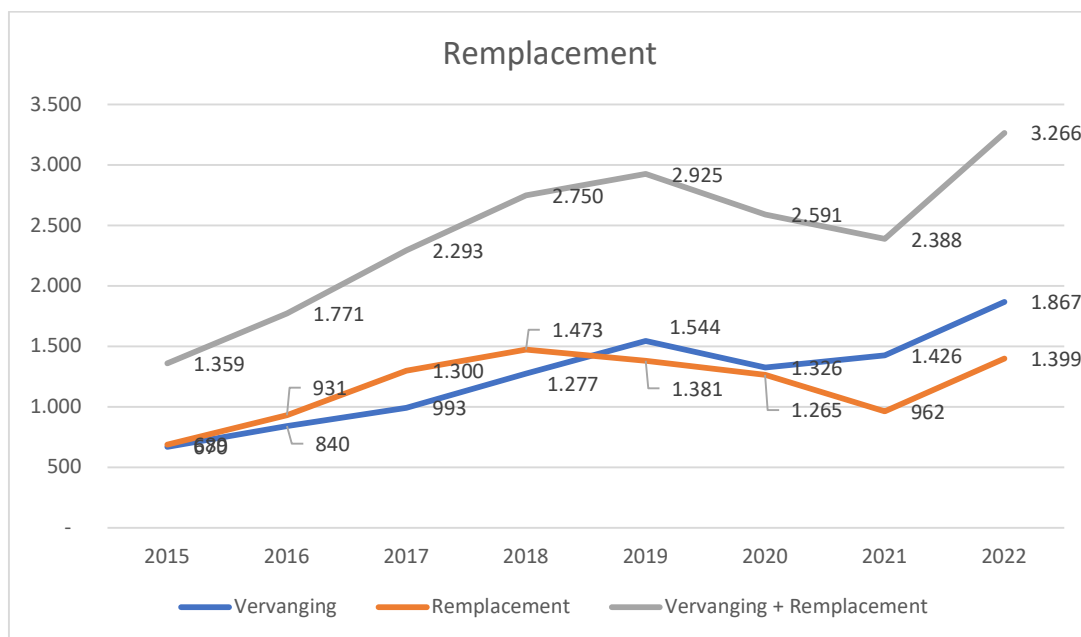
Si l'on ne tient pas compte de l'année de la conversion, **le nombre de désignations d'une personne de confiance est en constante augmentation**, tant du côté francophone que du côté néerlandophone. Du côté francophone, cette évolution a été un peu plus lente, mais les différences avec le côté néerlandophone s'atténuent progressivement. Les chiffres ne permettent pas de savoir à l'initiative de qui la personne de confiance a été désignée, ni si cela s'est produit lors de la mise en place de l'administration ou seulement pendant cette administration.



e. Remplacements

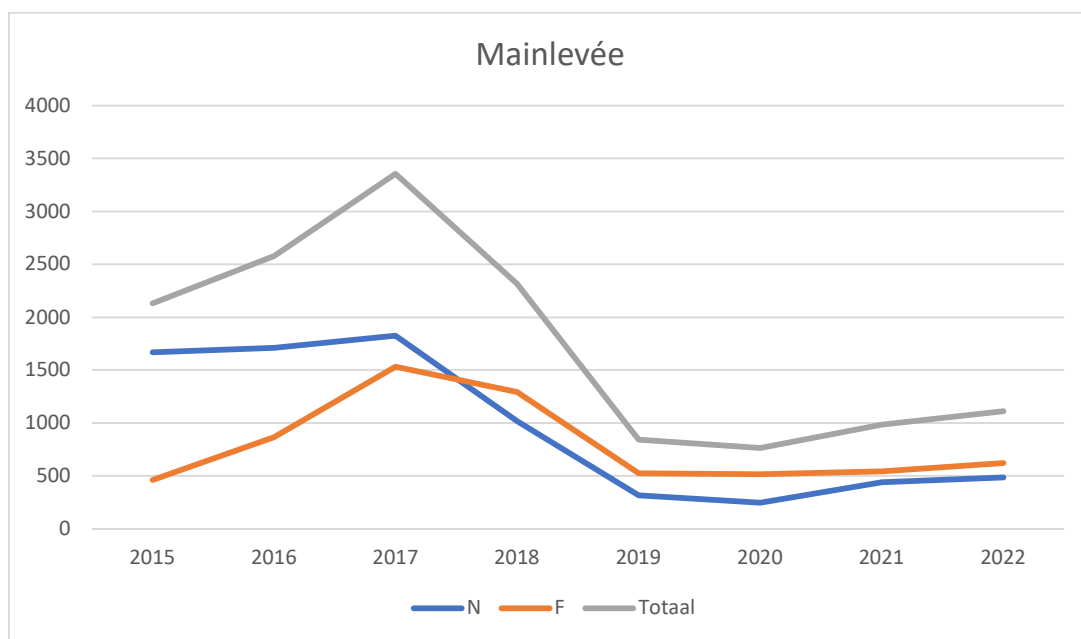
257. Les recherches effectuées à l'aide des mots-clés « beschermd persoon » ET « vervanging » en néerlandais et « personne protégée » ET « remplacement » en français donnent les résultats suivants. Le **nombre de remplacements** publié **augmente progressivement**, par centaines chaque année. Après une augmentation plus forte en 2019, année de la conversion, une baisse s'est produite en 2020 et 2021, suivie d'une forte augmentation en 2022.

La pandémie de COVID pourrait expliquer les chiffres des dernières années. Il est possible que les décisions de remplacement de l'administrateur aient été moins nombreuses au cours des années de confinement sévère et de fermeture partielle des justices de paix.



f. Mainlevée

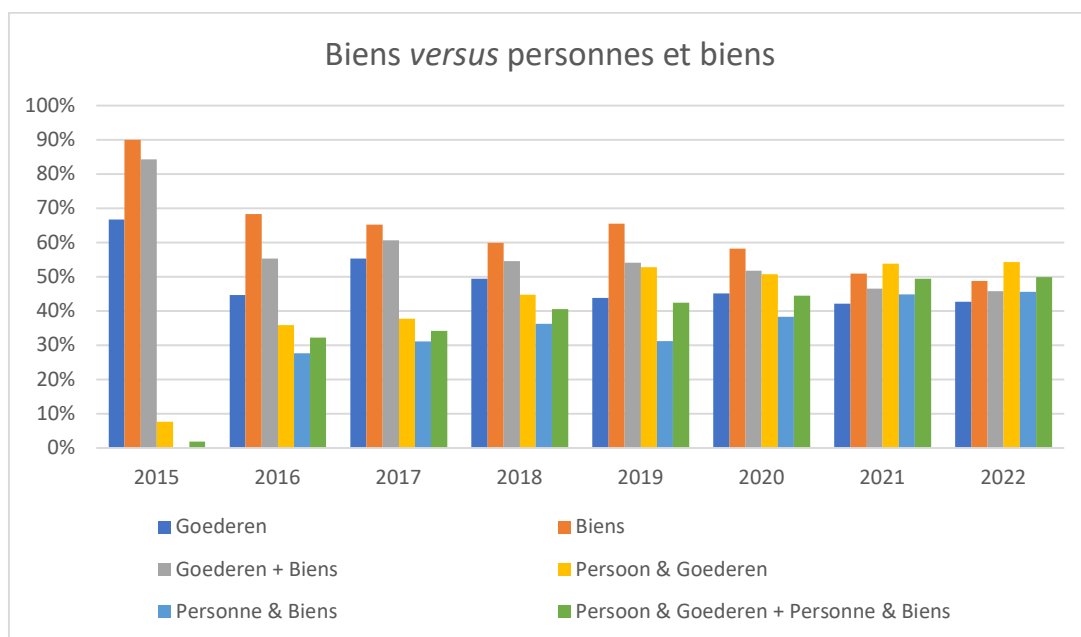
258. Les recherches effectuées à l'aide des mots-clés « beschermd persoon » ET « opheffing » en néerlandais et « personne protégée » ET « mainlevée » en français donnent les résultats suivants. Sur la base du graphique ci-dessous, on peut noter qu'il existe des différences significatives dans le nombre de mainlevées de la mesure de protection judiciaire entre, d'une part, la période 2015-2018 et, d'autre part, la période 2019-2022. Nous expliquons les chiffres élevés d'avant 2019 par le fait que de nombreux juges de paix ont sans doute fait convertir des dossiers avant la conversion automatique de 2019. Cela semble s'être produit principalement du côté néerlandophone. Le creux de 2020 en ce qui concerne le nombre de mainlevées s'explique peut-être par la pandémie de COVID. Depuis 2021, on observe à nouveau une **augmentation** du nombre de mainlevées de la mesure de protection judiciaire. Le nombre de mainlevées est légèrement plus élevé en termes absolus, et beaucoup plus élevé en termes relatifs, du côté francophone. Nous n'avons aucune explication à cela.



g. Portée

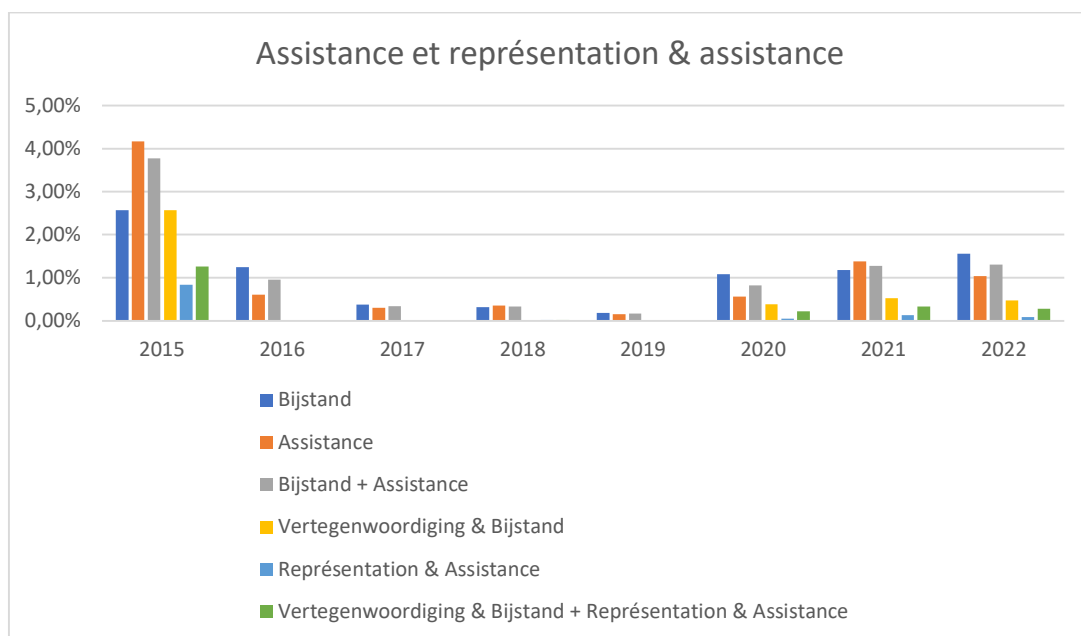
**259.** Les recherches effectuées à l'aide des mots-clés « beschermd persoon » ET « goederen » ou « persoon en goederen » en néerlandais et « personne protégée » ET « biens » ou « personne et biens » en français donnent les résultats suivants. Nous n'avons trouvé aucun dossier dans lequel seul un administrateur de la personne a été désigné. Les données trouvées ne sont certainement pas précises, car la somme des deux types de protection est nettement inférieure au nombre total de désignations. Néanmoins, une image claire se dégage.

Au fil des ans, le nombre de désignations d'administrateurs de biens uniquement diminue proportionnellement en faveur de la **désignation d'administrateurs de la personne et des biens**. Une explication possible est que l'extension de la protection judiciaire à la personne par la loi du 17 mars 2013 n'a fait son apparition que lentement dans la jurisprudence. Il en résulte cependant que l'étendue de la protection judiciaire augmente de manière constante (personnes et biens) au lieu de diminuer. Du côté francophone, les cas de désignation d'un administrateur de biens uniquement sont plus nombreux que les cas de désignation d'un administrateur de la personne et des biens. Nous n'avons aucune explication à cela.



260. Sur la base de recherches effectuées à l'aide des mots-clés « beschermd persoon » ET « vertegenwoordiging », « bijstand » ou « vertegenwoordiging en bijstand » en néerlandais et « personne protégée » ET « représentation », « assistance » ou « représentation et assistance » en français, nous n'avons pas pu obtenir de résultats fiables. Le nombre de dossiers de « représentation » n'est certainement pas fiable pour certaines années. Nous présentons ci-dessous le nombre de dossiers d'« assistance » ou de « représentation et assistance » par rapport à « désignation ».

Nous ne considérons pas l'année 2015 comme représentative en raison du nombre très limité de dossiers. Pour les autres années, il ressort clairement que **l'utilisation des options « assistance » ou « représentation et assistance » est négligeable**. Du côté néerlandophone, elle est légèrement plus élevée que du côté francophone. Nous n'avons aucune explication à cela.



### 3. Collège des cours et tribunaux : années judiciaires 2013-2014 et 2021-2022

**261.** En ce qui concerne la comparaison entre les deux années judiciaires, il faut tenir compte, d'une part, de la modification de la redistribution des compétences entre les cantons et les arrondissements et, d'autre part, du réaménagement des cantons et de la nomination des juges de paix par niveau d'arrondissement. Les données disponibles ne nous permettent pas de nous prononcer valablement sur la *sortie* de dossiers (comparée à l'*entrée* de dossiers).

#### *a. Nombre de dossiers de protection introduits*

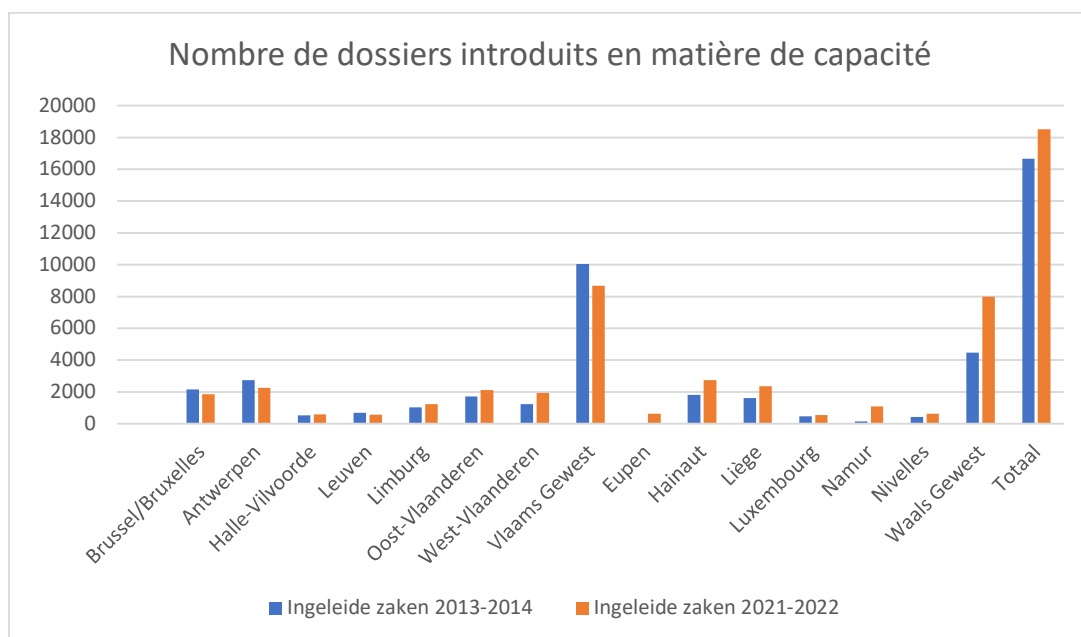
**262.** Nous avons tout d'abord comparé

- 2013-2014 : le nombre de demandes de
  - code 811. Désignation d'un administrateur provisoire (justice de paix)
  - déclaration de statut de minorité prolongée (tribunal de première instance)
- 2021-2022 : les demandes (justice de paix) ayant un impact potentiel sur la capacité, qui suivent la même procédure. Il s'agit des codes
  - +1000 (désignation d'un administrateur personne et biens),
  - +1001 (désignation d'un administrateur personne),
  - +1002 (désignation d'un administrateur biens),
  - +1006A (fin de la mesure de protection) et
  - +1006B (modification du contenu de la mesure de protection).

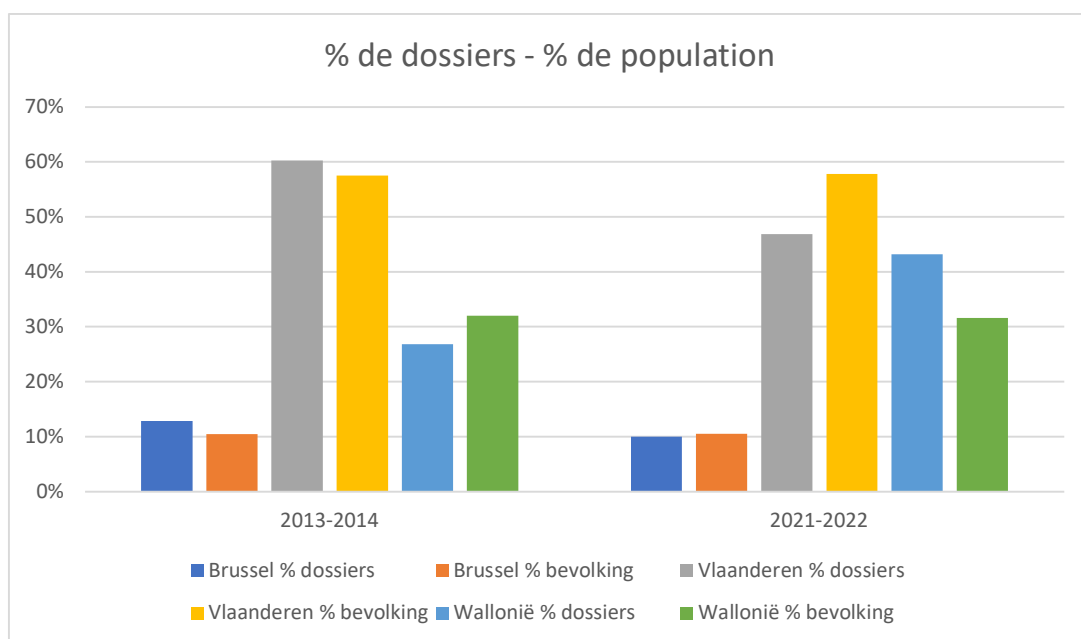
Comme ces chiffres concernent des années judiciaires, il est difficile de les comparer avec les données du Moniteur belge, qui concernent des années civiles. Un deuxième point d'attention est que des codes analogiques tels que 1006A et 1006B ne sont pas disponibles pour les années 2013-2014. Enfin, en l'absence de données spécifiques, nous n'avons pas pu analyser les recours.

**263.** Ces chiffres ne permettent **pas** de dégager **une image univoque**.

Globalement, le nombre de dossiers introduits a augmenté de 1 804 (11 %). Compte tenu de l'évolution de la population, cela représente une augmentation de 1 066 personnes (6 %). Les chiffres varient considérablement d'une Région à l'autre. En Région wallonne, l'augmentation du nombre de dossiers est frappante. Une explication possible est que l'encodage était moins précis en 2013-2014. En ce qui concerne l'année judiciaire 2021-2022, nous constatons que la désignation (+1001) d'un administrateur (spécifique) de la personne (en plus d'un administrateur de biens) est également utilisée dans de nombreux cas. Proportionnellement, il s'agit toutefois d'un nombre très limité de cas par rapport à une désignation d'administrateur de biens, et certainement par rapport à la désignation d'un administrateur à la fois de la personne et des biens.



**264.** La répartition par Région donne le résultat suivant. Le rapport entre le pourcentage de dossiers et le pourcentage de population pour 2013-14 était plus élevé à Bruxelles et en Flandre et plus faible en Wallonie. En 2021-2022, cette tendance s'est inversée de manière plus prononcée. Nous n'avons aucune explication à cela.

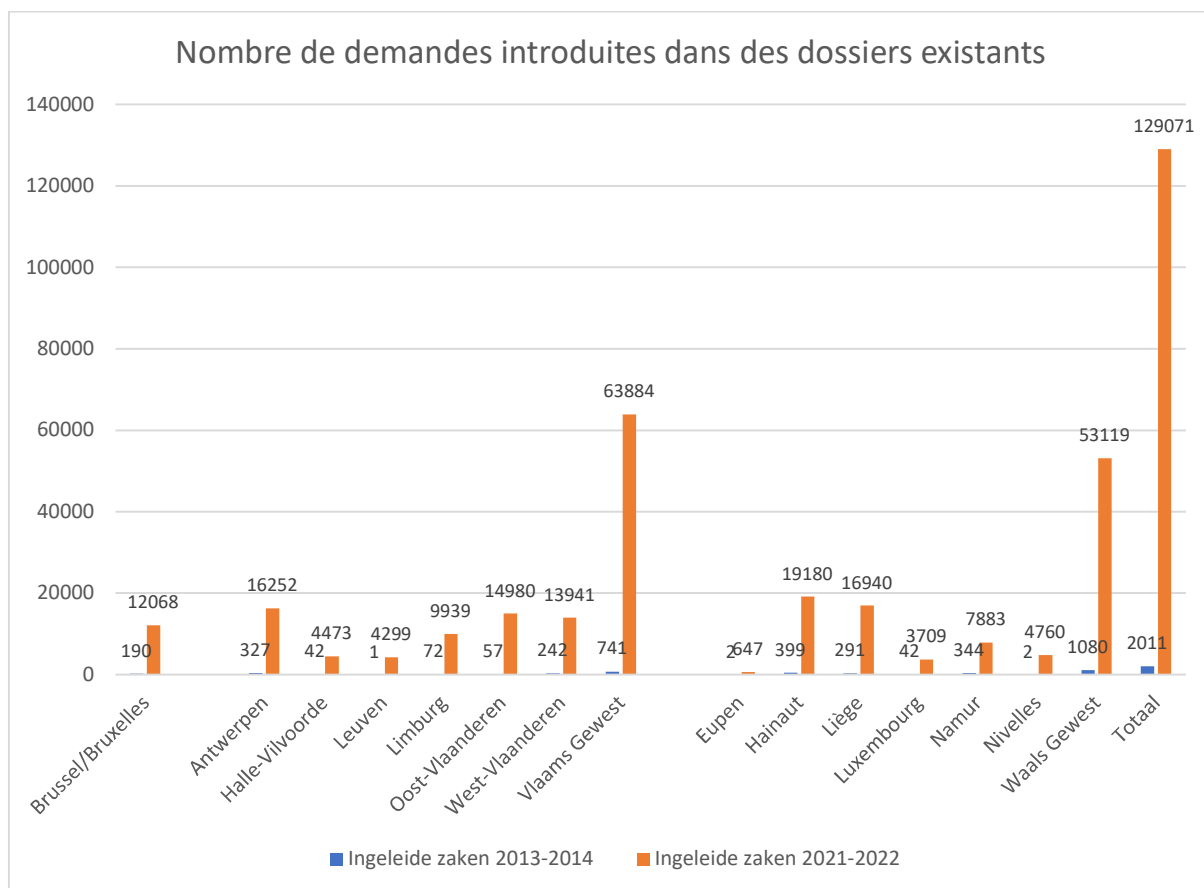


*b. Nombre de demandes dans des dossiers existants*

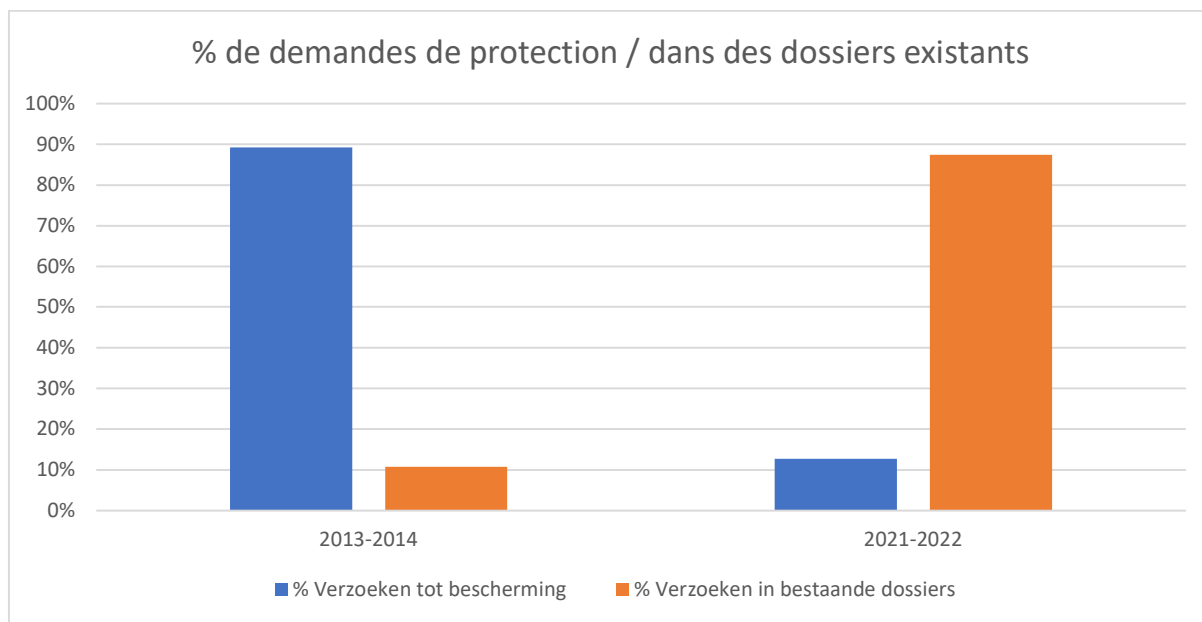
**265.** Une deuxième comparaison que nous avons faite porte sur les demandes introduites dans les dossiers existants :

- Pour 2013-2014, il s'agit des codes :
  - W\_01 – Dossier individuel de la personne protégée et
  - -10 – Tutelle : dossier individuel de procédure de mineur prolongé/d'interdit
- Pour 2021-2022, il s'agit des codes effectivement utilisés suivants :
  - +1003 - statut de protection : remplacement administrateur personne
  - +1004 - statut de protection : remplacement administrateur biens
  - +1005 - statut de protection : remplacement administrateur personne et biens
  - +1007 - statut de protection : modification de la manière dont l'administrateur exerce ses compétences
  - +1009 - statut de protection : autorisation spéciale : confirmation de la nullité de l'acte
  - +1010 - statut de protection : litiges administrateur/personne protégée
  - +1011 - statut de protection : désignation administrateur ad hoc : opposition d'intérêts entre la personne protégée et l'administrateur
  - +1012 - statut de protection : évaluation de la rémunération de l'administrateur
  - +1013 - statut de protection : commission rogatoire – désignation administrateur personne et biens
  - +1014 - statut de protection : conversion
  - +1015 - statut de protection : désignation administrateur ad hoc - contrôle des comptes de l'administration déposés
  - +1100 et suiv. : autorisations en lien avec la personne
  - +1200 et suiv. : autorisations en lien avec les biens
  - +1300 - statut de protection : litiges parents
  - +1301 - statut de protection : litiges entre parents et administrateur (tiers)
  - +1302 - statut de protection : homologation de la désignation de la personne de confiance
  - +1303 - statut de protection : remplacement de la personne de confiance
  - +1304 - statut de protection : fin de la désignation de la personne de confiance
  - +1306 - statut de protection : litige entre la personne de confiance et la personne protégée ou l'un des administrateurs et entre les personnes de confiance
  - +1401 - statut de protection : autorisation personne protégée : contracter mariage
  - +1402 - statut de protection : autorisation personne protégée : annulation du mariage
  - +1403 - statut de protection : autorisation personne protégée : divorce
  - +1404 - statut de protection : autorisation personne protégée : (autorisation de) reconnaissance d'enfant
  - +1406 - statut de protection : autorisation personne protégée : disposer par donation/testament
  - +1407 - statut de protection : autorisation personne protégée : choisir ou modifier un régime matrimonial
  - +1408 - statut de protection : autorisation personne protégée : faire une déclaration de cohabitation légale / mettre fin à une cohabitation légale
  - +1409 - statut de protection : autorisation personne protégée : conclure/modifier un contrat de cohabitation

- +1410 - statut de protection : autorisation personne protégée : conclure un pacte successoral
- +1500 - statut de protection : décision concernant l'exécution du mandat/modalités d'exécution
- +1501 - statut de protection : mandat : opposition d'intérêts mandant - mandataire – désignation d'un mandataire ad hoc
- +1502 - statut de protection : mandat : différends entre plusieurs mandataires
- +1503 - statut de protection : mandat : décision du juge de paix mettant fin, en tout ou en partie, au mandat
- +1601 - statut de protection : déclaration de préférence en ce qui concerne l'administrateur ou la personne de confiance
- +1602 - statut de protection : déclaration de préférence quant à l'administrateur à désigner au cas où l'administrateur ne pourrait plus exercer son mandat
- +1604 - statut de protection : autorisation de consultation du dossier administratif
- +1700 - statut de protection : reconnaissance d'une mesure de protection étrangère visée à l'article 3 de la Convention de La Haye du 13 janvier 2000
- W08 - statut de protection : enregistrement du contrat de mandat



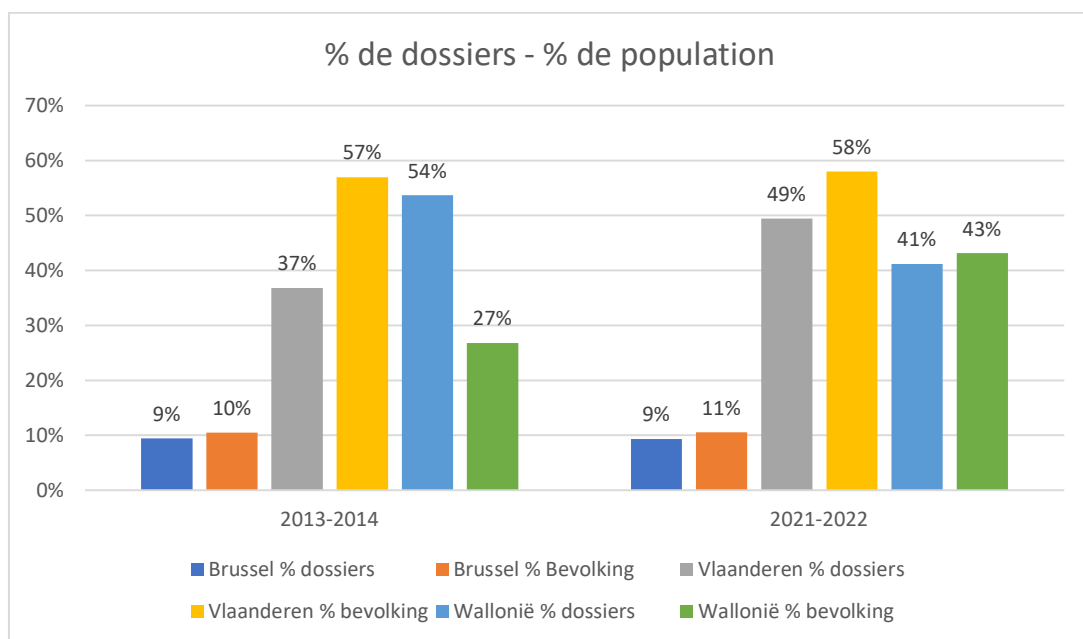
**266.** On remarque d'emblée que les chiffres pour l'année judiciaire 2013-2014 ne peuvent être exacts : pour un nombre comparable de demandes de protection introduites comme en 2021-2022, il y a beaucoup moins de demandes dans les dossiers existants :



267. En ce qui concerne 2021-2022, les chiffres sont peut-être plus précis. L'encodage est également beaucoup plus spécifique et les codes utilisés montrent que les nouvelles possibilités offertes par la loi de 2013 sont utilisées (bien que de manière très limitée). Il s'agit notamment de l'autorisation pour la personne protégée d'accomplir elle-même certains actes, tant en ce qui concerne sa personne que ses biens. Une charge de travail *supplémentaire* (limitée) pour les justices de paix concerne la compétence en matière de protection extrajudiciaire : l'enregistrement des mandats de protection extrajudiciaire et les interventions dans les mandats de protection extrajudiciaire en cours. Nous n'analysons pas les variations importantes au niveau des cantons, des arrondissements ou des ressorts, car elles ne portent que sur une seule année judiciaire. Nous examinons cependant ci-dessous, au niveau des cantons, les résultats de l'analyse de contenu sur la base d'un échantillon.

Les **données** pour 2013-2014 et 2021-2022 n'étant **pas comparables**, nous ne pouvons pas tirer de **conclusions** quant à l'évolution de la charge de travail des justices de paix.

Enfin, nous examinons encore le rapport entre le pourcentage de dossiers et le pourcentage de population. Il est proportionnellement plus faible en Flandre qu'en Wallonie. Nous n'avons aucune explication à cela.



#### 4. Analyse de contenu sur la base d'un échantillon

##### a. Justices de paix de Hasselt (2 cantons)

**268.** Les greffiers des justices de paix des cantons 1 et 2 de Hasselt ont fourni les données suivantes. Les chiffres concernant les deux cantons n'ont pas pu être ventilés dans MaCH. Les données se fondent sur le nombre de dossiers actifs au 31 décembre 2022 d'une part et sur le nombre de demandes et de décisions au cours de l'année 2022 d'autre part.

Nombre de demandes et de décisions de protection judiciaire Au total, 162 demandes de protection judiciaire ont été déposées en 2022. Dans quatre cas, le juge de paix est intervenu d'office. 158 ordonnances définitives ont été prises.

Nombre de personnes protégées Au 31 décembre 2022, 1081 personnes étaient sous protection judiciaire.

Rapport administration professionnelle / administration familiale / administration Similes. Une liste des administrateurs actifs est tenue à jour au greffe. Au 31 décembre 2022, 14 administrateurs professionnels permanents et 64 administrateurs professionnels occasionnels figuraient dans la liste. Sur la base du nombre de dossiers administratifs actifs au 31 décembre 2022, le ratio global entre les administrations professionnelles et les administrations familiales a été établi à 59 % pour les professionnelles et à 41 % pour les familiales. Dans 67 % des cas, l'administration des biens est assurée par un administrateur professionnel ; dans 93 % des cas, l'administration de la personne est une administration familiale ; en ce qui concerne l'administration de la personne et des biens, le ratio est de 55 % pour les administrateurs professionnels et de 45 % pour les administrateurs familiaux. Dans un seul cas, une administration Similes a été mise en place.

Personne de confiance. Au 31 décembre 2022, 483 personnes de confiance étaient actives, soit dans pas moins de 45 % des dossiers actifs. En 2022, 24 personnes de confiance ont été désignées dans le cadre d'une administration de biens et 54 dans le cadre d'une administration de personne et de biens

; une personne de confiance a donc été désignée dans 49 % des décisions. Dans un seul cas, la désignation d'une personne de confiance a été homologuée par la personne protégée même. Dans trois cas, la personne de confiance a été remplacée.

Étendue de la protection. L'étendue de la protection concerne les biens uniquement dans 581 cas (54 %), la personne uniquement dans aucun cas et la personne et les biens dans 500 cas (46 %).

Type de protection. Sur les 158 ordonnances définitives rendues en 2022, 154 organisaient un régime de représentation et 4 un régime d'assistance. Depuis 2019, il n'y a eu que 10 dossiers prévoyant un régime d'assistance. En raison des différentes méthodes d'enregistrement au fil des ans, MaCH ne permet pas d'extraire les chiffres concernant l'assistance/la représentation/un mode hybride. Depuis 2019, l'évolution « +TGB » (assistance sur le fond) est utilisée, ce paramètre pouvant donc être utilisé pour une recherche.

Autres demandes dans des dossiers existants. En 2022, 1392 demandes ont été déposées et 1390 ordonnances définitives ont été rendues.

Protection extrajudiciaire. En 2022, seule une demande a eu recours à la procédure de la sonnette d'alarme. La raison en était un litige entre plusieurs mandataires.

*b. Justices de paix de Flandre orientale (5 cantons)*

**269.** Les greffiers des justices de paix de Flandre orientale ont fourni les données suivantes. Les données se fondent sur le nombre de dossiers actifs au 31 décembre 2022 / 27 juin 2023 d'une part et sur le nombre de demandes et de décisions au cours de l'année 2022 d'autre part. Les différentes dates d'observation rendent la comparaison plus compliquée.

Nombre de demandes et de décisions de protection judiciaire. Au total, 428 demandes de protection judiciaire ont été déposées en 2022. Nous ne savons pas dans combien de cas le juge de paix est intervenu d'office. 471 ordonnances définitives ont été prises.

Nombre de personnes protégées. Au 31 décembre 2022, 2885 personnes étaient sous protection judiciaire.

Rapport administration professionnelle / administration familiale / administration Similes. Une liste des administrateurs actifs est tenue à jour au greffe. Au 27 juin 2023, 198 administrateurs professionnels permanents et 6046 administrateurs professionnels occasionnels figuraient dans la liste. Le greffe a indiqué que parfois, plusieurs administrateurs familiaux sont désignés par personne protégée.

Personne de confiance. Au 27 juin 2023, on comptait 1735 personnes de confiance actives ; dans un rapport d'un sur un (une personne de confiance par personne protégée), cela représenterait donc 80 % des dossiers actifs.

Étendue de la protection. L'étendue de la protection concerne les biens uniquement dans 2141 cas (66 %), la personne uniquement dans 97 cas (3 %) et la personne et les biens dans 1018 cas (31 %).

Type de protection. Sur les 2885 dossiers actifs, un seul bénéficie d'un régime d'assistance. Sur les 471 ordonnances définitives rendues en 2022, 369 concernaient un régime de représentation et 2 un régime d'assistance.

Autres demandes dans des dossiers existants. En 2022, 3855 demandes ont été déposées et 3509 ordonnances définitives ont été rendues.

Protection extrajudiciaire. Il n'y a pas eu de demande dans le cadre de la protection extrajudiciaire en 2022.

*c. Justices de paix de Marche-en-Famenne (1 canton)*

**270.** Le greffier en chef des justices de paix et du tribunal de police du Luxembourg nous a fourni les informations suivantes.

Nombre de personnes protégées. En 2021, 100 personnes ont été placées sous protection judiciaire ; en 2022, 92 personnes. Environ 700 dossiers (sic) sont actifs. Les données disponibles ne permettent pas de savoir dans combien de cas le juge de paix est intervenu d'office.

Nombre d'administrateurs professionnels. Une liste des administrateurs actifs est tenue à jour dans le registre. Vingt-trois administrateurs professionnels sont régulièrement désignés. Dans les +/- 700 dossiers actifs, on compte 505 administrateurs professionnels (72 %) et 1 administrateur Similes. Dans les dossiers restants (28 %), il s'agit d'une administration familiale.

Étendue de la protection. En 2022, la protection porte sur les biens uniquement dans +/- (sic) 400 cas (57 %), la personne uniquement dans aucun cas et la personne et les biens dans +/- (sic) 300 cas (43 %).

Type de protection. Dans les dossiers actifs, seuls 8 (1 %) bénéficiaient d'un régime d'assistance.

Ordonnances. En 2021, 874 ordonnances ont été prises ; 919 en 2022. Nous ne disposons pas de données plus détaillées.

Protection extrajudiciaire. Nous n'avons reçu aucune information à ce sujet.

*d. Justices de paix de Mons (2 cantons)*

**271.** Les données fournies concernent les dossiers actifs en août 2023.

Nombre de personnes protégées. 733 dossiers sont actifs. En 2022, il y a eu 54 demandes de désignation d'un administrateur, dont 38 (70 %) concernaient uniquement les biens et 16 (30 %) concernaient la personne et les biens. Les données disponibles ne permettent pas de savoir clairement dans combien de cas les juges de paix sont intervenus d'office.

Nombre d'administrateurs professionnels. Il y a 80 administrateurs professionnels actifs. Nous ne disposons pas de données précises sur la proportion d'administrateurs professionnels par rapport aux administrateurs familiaux.

Personne de confiance. Une personne de confiance a été désignée dans 10 % des cas.

Étendue de la protection. Dans tous les dossiers actifs, l'étendue de la protection concerne les biens et, dans 239 cas (34 %), la personne également. D'après nos dossiers, aucun dossier ne protège que la personne.

Type de protection. Dans tous les dossiers actifs, il existe un régime de représentation ; dans aucun, un régime d'assistance.

Ordonnances. En 2022, 807 ordonnances ont été prises. Nous ne disposons pas de données plus détaillées.

Protection extrajudiciaire. Nous n'avons reçu aucune information à ce sujet.

### C. Résultats de l'enquête empirique

#### 1. Juges de paix

272. Le volet « charge de travail » a examiné la charge de travail (supplémentaire) résultant de la loi du 17 mars 2013 et des développements (législatifs) qui ont suivi. Nous avons ensuite examiné la manière dont les juges de paix organisent et contrôlent la protection judiciaire dans la pratique. Dans le même temps, une évaluation du fonctionnement du registre central de protection des personnes a été demandée.

##### a. Charge de travail

273. La première question portait sur une estimation des répondants quant au nombre de personnes sous protection judiciaire dans leur canton. Au total, 57 réponses ont été enregistrées. L'enquête montre que les réponses étaient les plus nombreuses dans les catégories 500-749 personnes (40 %) et 749-1000 personnes (37 %).

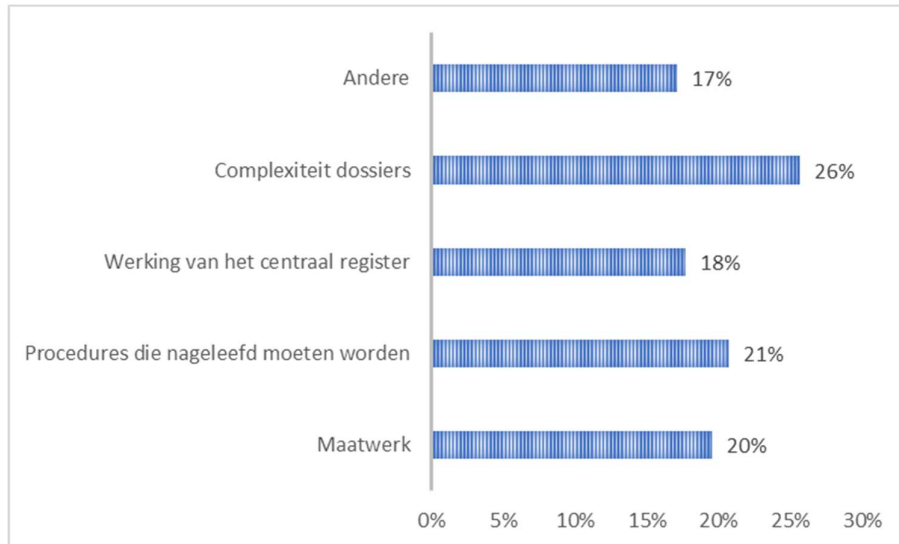
Dans 9 % des cantons, il y avait respectivement de 250 à 499 et de 1000 à 1249 personnes protégées. Enfin, il y a 2 réponses (3,5 %) pour la catégorie 0-250 et 1 réponse indiquant l'absence de vue quant au nombre de personnes sous protection judiciaire faisant l'objet d'un suivi.

274. Les répondants ont ensuite été invités à indiquer, sur une échelle de 1 à 5, comment ils estimaient que la charge de travail liée à la protection judiciaire avait évolué par rapport au 1<sup>er</sup> septembre 2014. Sur cette échelle, le 1 indique qu'elle a fortement diminué, le 3 qu'elle est restée inchangée et le 5 qu'elle a fortement augmenté.

Du côté des répondants néerlandophones, un total de 37 réponses a été enregistré. Huit répondants sur dix ont indiqué que la **charge de travail liée à la protection judiciaire a (fortement) augmenté**. 8 % perçoivent une diminution de la charge de travail. Une évolution similaire peut être observée du côté francophone, de manière encore plus prononcée. Au total, 21 réponses ont été enregistrées.

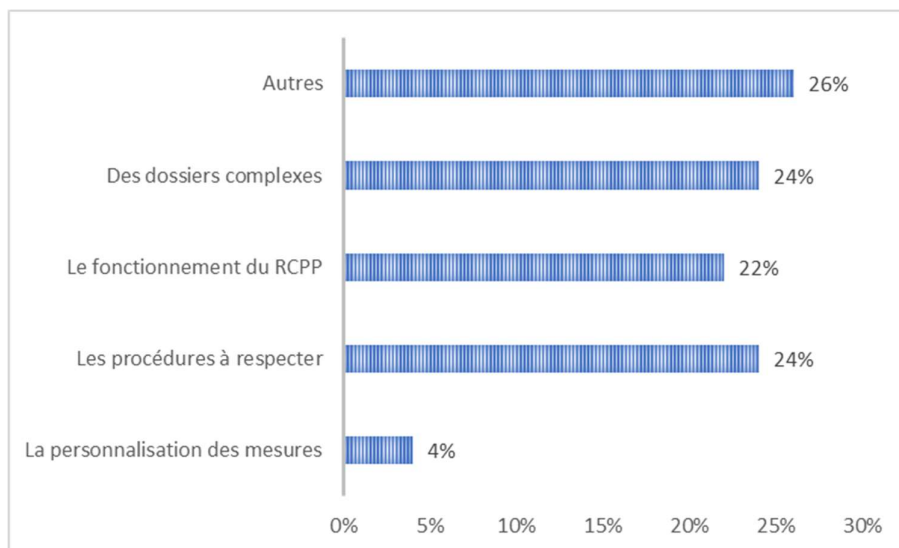
275. La question a ensuite été posée de savoir quels **facteurs** ont, selon les répondants, un **impact** sur l'augmentation de la charge de travail. Plusieurs réponses pouvaient être données.

Au total, 82 réponses ont été enregistrées pour les répondants néerlandophones. Le comportement de réponse se présente de manière graphique comme suit :



Les trois principales raisons de l'augmentation de la charge de travail sont la complexité des dossiers, les procédures à suivre ainsi que le besoin de travail sur mesure.

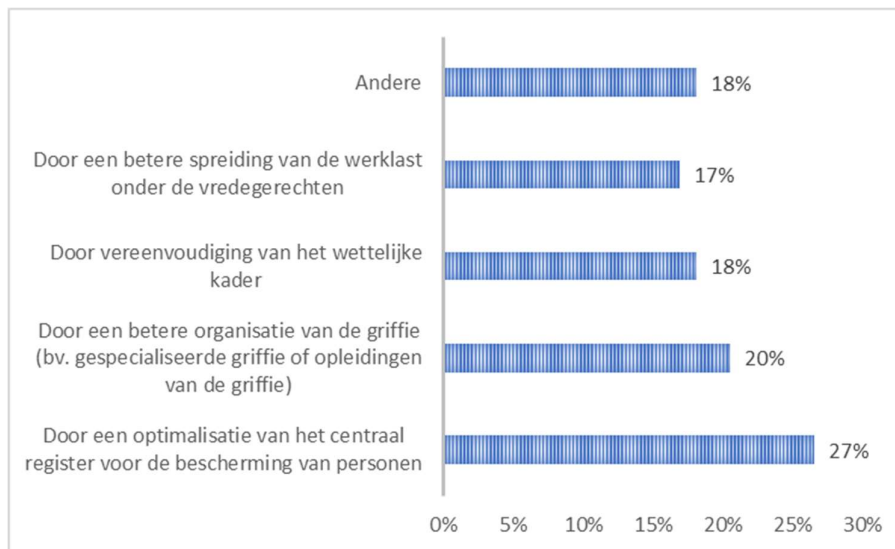
Du côté des répondants francophones, un total de 50 réponses a été enregistré. Bien que globalement les réponses soient largement similaires à celles du côté néerlandophone, il convient de noter que seul un petit groupe de répondants francophones cite le travail sur mesure comme raison de l'augmentation de la charge de travail. Il convient toutefois d'observer le nombre plus limité de réponses du côté francophone.

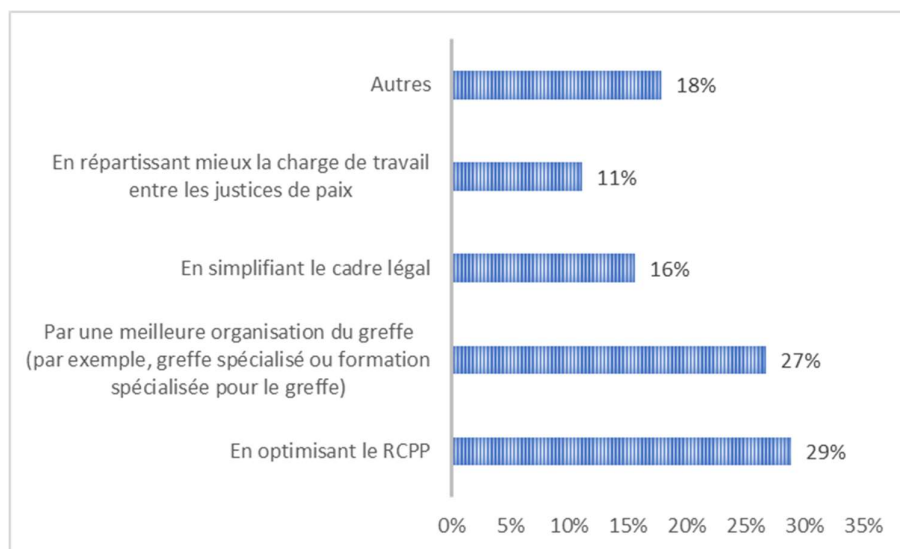


Enfin, 14 répondants néerlandophones et 13 répondants francophones ont donné une autre raison à l'augmentation de la charge de travail. Ces réponses présentent une grande diversité :

- augmentation du nombre de dossiers / augmentation du nombre de demandes ;
- manque de personnel ;
- examen plus approfondi des rapports annuels ;
- surveillance et contrôle des comptes annuels et des listings bancaires ;
- habilitations ;
- procédures ;
- nécessité pour les administrateurs familiaux de recevoir plus d'aide et d'explications que les administrateurs professionnels ;
- complexification de la société (numérisation, réduction des services offerts par les banques et autres fournisseurs...) ;
- contrôle et renforcement de l'obligation de contrôle du juge ;
- utilisation systématique d'outils informatiques et difficulté à avoir une vue d'ensemble du dossier ;
- transactions sont nombreuses et parfois complexes pour les personnes protégées qui disposent souvent d'un patrimoine important. Énormément de demandes concernent des testaments, des donations, des ventes, des partages, etc.

**276.** Ensuite, les répondants ont également été invités à indiquer **comment la charge de travail peut être réduite**. Plusieurs réponses étaient proposées et plusieurs choix étaient possibles. Au total, 83 réponses néerlandophones et 45 réponses francophones ont été données à cette question. Elles sont illustrées dans les graphiques ci-dessous.





Là encore, l'uniformité des réponses des francophones et des néerlandophones est frappante. Les moyens les plus cités pour réduire la charge de travail des deux côtés de la frontière linguistique sont l'optimisation du registre central de protection des personnes et une organisation adaptée du greffe.

A nouveau, les répondants ont eu la possibilité de suggérer d'autres solutions pour réduire la charge de travail. Les réponses dans l'espace libre peuvent être regroupées dans les catégories suivantes :

- supprimer l'obligation d'introduire une requête par la voie numérique ; aider à remplir la requête numérique prend plus de temps que scanner une requête papier ;
- revaloriser les administrateurs familiaux et leur apporter un meilleur soutien, éventuellement en faisant appel au secteur social pour les assister ;
- améliorer la coopération avec les CPAS ;
- employer plus de personnel (suffisamment formé) pour mieux soutenir les juges de paix ;
- établir des règles concernant les institutions bancaires afin de respecter le travail sur mesure des juges de paix ;
- les formalités sont trop lourdes pour des administrateurs non professionnels ;
- recours à du personnel spécialisé ;
  - o mise en œuvre de services d'appui tels que des comptables compétents en matière de contrôle des comptabilités ;
  - o création d'une unité pluridisciplinaire (comptables pour vérifier les rapports, travailleurs sociaux pour conseiller les personnes protégées et les administrateurs familiaux, conseillers informatiques pour aider les personnes à utiliser le RCPP, filtrer les « demandes »/la correspondance, etc.).

b. *Organisation d'une mesure de protection judiciaire*

**277.** Il a été demandé aux répondants si, selon eux, l'organisation d'une **protection judiciaire était suffisante pour couvrir tous les besoins de protection**. Les répondants pouvaient choisir entre les réponses « oui », « non » et « je ne sais pas ».

34 % des répondants ont répondu par l'affirmative, tandis que **56 % n'étaient pas être d'accord avec** l'idée que l'organisation d'une protection judiciaire puisse suffire pour couvrir tous les besoins de protection. 30 % ont déclaré ne pas le savoir.

**278.** La question suivante a été posée aux répondants ayant répondu « non » à la question précédente. Elle portait sur les **manquements en matière de protection**. Plusieurs réponses étaient proposées et plusieurs choix étaient possibles. . Au total, 64 réponses ont été enregistrées, 44 du côté néerlandophone et 20 du côté francophone.

Les réponses suivantes ont été indiquées par ordre décroissant :

- Pas de possibilité de prendre des mesures coercitives : 18 fois
- Pas de protection pour les actes matériels : 11 fois
- Pas de possibilité de prendre une mesure pour des raisons autres que des raisons de santé, comme un accompagnement budgétaire obligatoire : 10 fois
- Pas de possibilité de prendre des mesures à l'égard de tiers, comme un droit de visite à la personne protégée : 9 fois
- Pas de possibilité d'intervenir pour (certains) actes en matière de droits personnels tels que l'introduction d'une procédure de divorce par l'administrateur si la personne protégée est incapable de le faire : 7 fois
- Pas de possibilité de prendre une mesure d'assistance ou de représentation sans déclarer la personne incapable : 5 fois
- Autres, à savoir : 4 fois
  - o le système légal d'assistance ne fonctionne pas en raison de l'attitude des banques ;
  - o pression au travail : les personnes protégées ne sont que des numéros ;
  - o absence de nuance : une personne est soit capable, soit incapable et il est étrange qu'une personne puisse être déclarée incapable pour certains actes et rester capable pour d'autres ;
  - o les manquements résident dans les limites de la protection : impossibilité de faire les choses à la place de la personne protégée / difficultés lorsque la coopération de la personne protégée est nécessaire / opposition à l'idée de mesures coercitives.

**279.** La question suivante visait à déterminer **dans quelle mesure les juges de paix organisent la protection judiciaire en fonction d'une série d'éléments énumérés**. Les possibilités de réponse étaient « jamais », « rarement », « parfois », « souvent », « très souvent » et « je ne sais pas ». Les différents éléments et réponses sont examinés ci-dessous dans l'ordre dans lequel ils ont été présentés dans le questionnaire.

*Premier élément : « Par rapport à certains actes de droit patrimonial exclusivement définis »*

Dans l'ensemble, « parfois » et « rarement » ont été les réponses les plus choisies, avec respectivement 43,1 % et 24,1 % de l'ensemble des réponses. Il est toutefois frappant que les réponses « souvent » et « très souvent » aient été indiquées par au moins 20 % des répondants néerlandophones, alors qu'à chaque fois, seul un répondant francophone a choisi ces réponses. Par ailleurs, les options « jamais » et « rarement » ont été indiquées plus fréquemment par les répondants francophones que par les

répondants néerlandophones. La réponse « rarement » a été choisie par 39,1 % des répondants francophones contre seulement 13,9 % des répondants néerlandophones. La réponse « jamais » n'a même pas été indiquée par les répondants néerlandophones, alors qu'elle a été choisie par 8,7 % des répondants francophones.

*Deuxième élément : « Exclusivement par rapport à tous les actes patrimoniaux visés à l'article 492/1, § 2, alinéa 3, de l'ancien Code civil »*

Globalement, la réponse « très souvent » a été indiquée par 40,35 % des répondants, suivie de « souvent » par 31,16 %, « rarement » par 12,28 %, « parfois » par 10,53 % et « jamais » par 1,75 %. Aucune différence majeure n'a été constatée entre les réponses du côté néerlandophone et celles du côté francophone.

*Troisième élément : « Exclusivement par rapport aux actes en matière de droits personnels »*

Les réponses les plus fréquemment choisies pour cet élément sont « rarement » et « parfois », avec 25,86 % de l'ensemble des réponses chaque fois. Les réponses « jamais » et « souvent » ont été indiquées par 17,24 % des répondants. Enfin, 13,79 % des répondants ont choisi l'option « très souvent ». Là encore, aucune différence significative n'a été observée entre les réponses des répondants néerlandophones et francophones.

*Quatrième élément : « Exclusivement par rapport à tous les actes en matière de droits personnels visés à l'article 492/1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de l'ancien Code civil »*

En raison des différences significatives entre les réponses du côté néerlandophone et du côté francophone de la frontière linguistique, les réponses sont examinées et comparées séparément. Il est intéressant de noter que la grande majorité des répondants néerlandophones ont indiqué qu'ils n'organisaient « jamais » (30,6 %) ou alors « rarement » (27,8 %) ou « parfois » (27,8 %) une protection judiciaire portant exclusivement sur tous les actes de droits personnels visés à l'article 492/1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de l'ancien du Code civil. C'est beaucoup moins que pour leurs collègues francophones : « jamais » (19,0 %), « rarement » (19,0 %) et « parfois » (9,5 %). En revanche, 38,1 % des répondants francophones ont opté pour la réponse « souvent » et 14,3 % pour « très souvent », alors que ces réponses ont été choisies respectivement par 11,1 % et 2,8 % de leurs collègues néerlandophones.

*Cinquième élément : « Par rapport à certains biens patrimoniaux et à certains actes de droits personnels »*

Cet élément fait à nouveau l'objet d'un examen global, les réponses étant similaires de part et d'autre de la frontière linguistique. Dans l'ordre, de la plus choisie à la moins choisie : « parfois » (43,10 %), « souvent » (20,69 %), « rarement » (15,52 %), « très souvent » (12,07 %) et « jamais » (5,18 %). Un répondant a déclaré ne pas savoir.

*Sixième élément : « Exclusivement par rapport à l'ensemble des actes en matière de droits personnels et des actes de droit patrimonial visés à l'article 492/1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, et § 2, alinéa 3, de l'ancien Code civil »*

Cet élément est également examiné globalement puisque les réponses des répondants néerlandophones et francophones vont dans le même sens. Dans l'ordre, de la plus choisie à la moins choisie : « souvent » (28,57 %), « parfois » (26,79 %), « très souvent » (25 %), « rarement » (14,29 %) et « jamais » (5,36 %).

**280.** Dans la question suivante, il était demandé aux répondants d'indiquer dans quelle mesure ils avaient opté pour les **différents régimes – à savoir l'assistance et/ou la représentation**.

En ce qui concerne le régime d'assistance, il convient de noter que les options de réponse « souvent » et « très souvent » n'ont pas été indiquées. 55,56 % des répondants ont déclaré opter « rarement » pour ce régime, tandis que 16,67 % ont déclaré ne « jamais » le faire. 14,81 % des répondants ont déclaré avoir « parfois » recours au régime d'assistance. Un seul répondant a déclaré ne pas savoir.

La réponse concernant le régime de représentation était on ne peut plus claire. Pas moins de 89,29 % des personnes interrogées ont déclaré opter « très souvent » pour ce régime. Des deux côtés de la frontière linguistique, un seul répondant a indiqué ne pas savoir.

Quant au système hybride (assistance et représentation), il est à noter que ce régime n'est pas fréquemment utilisé. 61,5 % des répondants ont déclaré ne « jamais » opter pour ce régime, 25 % le font « rarement », 7,69 % « parfois » et seulement 3,85 % « souvent ». La possibilité de réponse « très souvent » n'a pas été donnée. Un seul répondant francophone a déclaré ne pas savoir.

**281.** La question suivante visait à savoir à quelle fréquence les juges de paix **ont déclaré** une personne à protéger **incapable pour des actes autres que ceux énumérés à l'article 492/1 de l'ancien Code civil**.

Les réponses ont été les mêmes des deux côtés de la frontière linguistique. Globalement, on constate que cela se produit « rarement » ou « jamais ». Ces réponses ont été indiquées respectivement par 38,33 % et 36,66 % des répondants. 8,33 % des répondants ont répondu « parfois ». Toutefois, 10 % des répondants ont déclaré le faire « souvent » et 3,33 % même « très souvent ». Fait notable, les deux dernières options ont été indiquées par exactement le même nombre de répondants néerlandophones que francophones. Enfin, deux répondants, un par région linguistique, ont déclaré ne pas savoir.

**282.** Les répondants qui ont indiqué dans la question précédente qu'ils déclarent « parfois », « souvent » ou « très souvent » une personne à protéger incapable pour des actes autres que ceux énumérés à l'article 492/1 de l'ancien Code civil ont ensuite été interrogés sur les actes pour lesquels ils le font.

La réponse la plus fréquemment choisie concernait les droits politiques, suivis par les actes énumérés à l'article 497/2 de l'ancien Code civil mais ne figurant pas à l'article 492/1 de l'ancien Code civil. L'espace libre qui pouvait être rempli si la réponse était « Autre : ... » n'a pas été utilisé.

**283.** La question suivante était une question oui/non dans laquelle il était demandé aux juges de paix si, à leur avis, le fait de travailler avec une **check-list** comme c'est le cas dans l'article 492/1 de l'ancien Code civil **simplifie** le travail sur mesure. Que la réponse soit affirmative ou négative, il était demandé de la justifier. Les répondants francophones avaient également la possibilité d'indiquer « sans opinion », une option utilisée par 47,62 % d'entre eux.

Dans l'ensemble, 56,90 % ont répondu par l'affirmative. Dans l'espace libre, la réponse la plus fréquente a été que la check-list est un fil conducteur clair, complet, simple, exhaustif et de qualité. On notera la réponse d'un répondant qui a déclaré que la check-list contient toute une série d'actions qui ne se produisent jamais dans la pratique (par exemple, le commerce des armes et la participation à des expériences médicales), qui ne sont donc pas vraiment importantes et qui augmentent la charge de travail.

25,86 % des répondants ont répondu par la négative. Le commentaire formulé par presque tous les répondants dans l'espace libre est que la check-list est trop volumineuse et détaillée et qu'il est donc difficile pour le justiciable de l'utiliser en raison de sa complexité.

**284.** La question suivante visait à savoir à quelle fréquence s'organise une mesure de protection judiciaire assortie d'un **régime de représentation** pour des actes juridiques personnels autres que le choix de la résidence.

Pour les juges de paix néerlandophones, les possibilités de réponse proposées étaient ici aussi « jamais », « rarement », « parfois », « souvent », « très souvent » et « je ne sais pas ». Dans l'ordre, de la plus choisie à la moins choisie : « parfois » (40 %), « souvent » (34,29 %), « très souvent » (14,29 %), « rarement » (8,57 %) et « jamais » (2,86 %).

En revanche, les juges de paix francophones se sont vu poser cette question formulée sous forme de question oui/non. 69,57 % d'entre eux ont répondu par l'affirmative, 17,39 % par la négative et 13,04 % n'ont pas exprimé d'opinion à ce sujet.

**285.** Il a ensuite été demandé si le rôle de l'administrateur dans ce contexte est bien compris à la fois par l'administrateur même et par l'entourage de la personne protégée. Les avis sont partagés sur ce point : 39 % des répondants néerlandophones ont déclaré que le rôle de l'administrateur était suffisamment bien compris, tandis que 44 % étaient de l'avis contraire. 17 % des répondants ont indiqué ne pas pouvoir donner de réponse générale à cette question étant donné qu'elle dépend de la situation concrète.

**286.** Plusieurs répondants ont également souligné que les administrateurs familiaux ont davantage besoin d'informations et d'explications que les administrateurs professionnels.

**287.** La question suivante portait sur la fréquence à laquelle les juges de paix sont invités à **mettre fin** à des mesures de protection **ou à les modifier**. Les possibilités de réponse étaient « jamais », « rarement », « parfois », « souvent », « très souvent » et « je ne sais pas ».

48,33 % des répondants ont déclaré que c'était « parfois » le cas, tandis que 40 % ont indiqué que cela se produisait « souvent ». Par ailleurs, 6,66 % des répondants ont indiqué l'option « rarement », 3,33 % ont indiqué l'option « très souvent » et 1,66 % ont indiqué l'option « jamais ».

**288.** La question a alors été posée de savoir à l'initiative de qui cette demande était formulée. Les répondants se sont vu présenter plusieurs options de réponse, ce qui permettait d'indiquer plusieurs réponses. Au total, 116 réponses ont été enregistrées, 77 du côté néerlandophone et 39 du côté francophone.

Les réponses suivantes ont été indiquées par ordre décroissant :

- par la personne protégée : 51 fois
- par l'administrateur : 35 fois
- par la personne de confiance : 15 fois
- par un tiers intéressé : 8 fois
- par vous d'office : 7 fois

Il est à noter que la possibilité de réponse « par le procureur du roi » n'était pas indiquée.

**289.** La question de la fréquence à laquelle cette demande entraîne une **modification ou une abrogation** du statut a ensuite été posée. Les possibilités de réponse étaient à nouveau « jamais », « rarement », « parfois », « souvent », « très souvent » et « je ne sais pas ».

Les réponses à cette question montrent de grandes disparités de part et d'autre de la frontière linguistique. Alors que 61,1 % des répondants néerlandophones ont indiqué que cela donne « parfois » lieu à une modification ou à une abrogation du statut, cette réponse n'a été sélectionnée que par 27,8 % des répondants francophones. L'option « souvent » a été choisie par 33,3 % des répondants néerlandophones, alors qu'elle n'a pas été choisie une seule fois du côté francophone. 66,7 % des répondants francophones ont répondu à cette question par « rarement », une option indiquée par un seul répondant néerlandophone.

**290.** La question suivante visait à déterminer dans quelle mesure les personnes interrogées étaient d'accord avec l'affirmation suivante : « Pendant la protection judiciaire, le **travail sur mesure** fait l'objet d'un suivi suffisant ». Les possibilités de réponse étaient « tout à fait d'accord », « d'accord », « ni d'accord ni pas d'accord », « pas d'accord », « pas du tout d'accord » et « sans opinion ». Seul un choix de réponse pouvait évidemment être donné.

35,09 % des répondants ont déclaré n'être ni d'accord ni pas d'accord avec l'affirmation, tandis que 5,26 % ont déclaré ne pas avoir d'opinion à ce sujet. Parmi les répondants qui ont pris position, 15,79 % n'étaient pas d'accord avec l'affirmation et 8,77 % n'étaient pas du tout d'accord. En outre, 33,33 % des répondants ont indiqué être d'accord avec l'affirmation. Enfin, un seul répondant a exprimé son accord total.

*c. L'organisation de l'administration*

**291.** Dans cette partie du volet 'protection judiciaire', des questions ont d'abord été posées sur le rapport entre administrateurs professionnels et administrateurs familiaux. Les questions ont ensuite porté sur la désignation d'une personne de confiance.

• *Rapport entre administrateur professionnel et administrateur familial*

**292.** La première question concernait **quatre affirmations** au sujet desquelles les juges de paix pouvaient prendre position en utilisant les possibilités de réponse « tout à fait d'accord », « d'accord », « ni d'accord ni pas d'accord », « pas d'accord », « pas du tout d'accord » et « sans opinion ». Seul un choix de réponse pouvait évidemment être donné par affirmation. Les déclarations sont examinées ci-dessous dans l'ordre du questionnaire.

*Première affirmation : « Lors de la désignation d'un administrateur, je préfère un administrateur choisi par la personne protégée. »*

Dans l'ordre, de la réponse la plus choisie à la moins choisie : « d'accord » (51,85 %), « tout à fait d'accord » (25,93 %), « ni d'accord ni pas d'accord » (14,81 %), « pas d'accord » (5,55 %) et « pas du tout d'accord » (1,85 %).

*Deuxième affirmation : « Lors de la désignation d'un administrateur, j'accorde la préférence à un administrateur provenant de l'entourage proche de la personne protégée. »*

Dans l'ordre, de la réponse la plus choisie à la moins choisie : « d'accord » (57,14 %), « tout à fait d'accord » (25 %), « ni d'accord ni pas d'accord » (16,07 %), « pas d'accord » (1,79 %) et « pas du tout d'accord » (0 %).

*Troisième affirmation : « Lors de la désignation d'un administrateur, j'accorde la préférence à un administrateur volontaire. »*

Dans l'ordre, de la réponse la plus choisie à la moins choisie : « d'accord » (33,93 %), « ni d'accord ni pas d'accord » (25 %), « tout à fait d'accord » (19,64 %), « pas d'accord » (12,50 %) et « pas du tout d'accord » (5,36 %). Deux répondants ont déclaré ne pas avoir d'avis sur la question.

*Quatrième affirmation : « Lors de la désignation d'un administrateur, j'accorde la préférence à un administrateur professionnel. »*

Dans l'ordre, de la réponse la plus choisie à la moins choisie : « pas d'accord » (31,48 %), « ni d'accord ni pas d'accord » et « d'accord » (chaque fois 24,07 %), « tout à fait d'accord » (12,96 %) et « pas du tout d'accord » (7,41 %).

**293.** La question suivante portait sur les **raisons** qui, selon les juges de paix, justifient la **désignation d'un administrateur professionnel**. Ici aussi, les répondants se sont vu proposer plusieurs possibilités de réponse et un espace a été laissé libre pour d'autres réponses. Les répondants avaient la possibilité d'indiquer plusieurs réponses. Au total, 244 réponses ont été enregistrées, 152 du côté néerlandophone et 92 du côté francophone.

Les réponses suivantes ont été indiquées par ordre décroissant :

- Il existe des tensions au sein de la famille (par exemple, en raison d'une méfiance, du manque de communication entre les membres de la famille, etc.) : 52 fois
- Absence de personnes disponibles dans l'entourage de la personne protégée : 51 fois
- Les personnes de l'entourage ne sont elles-mêmes pas en mesure d'assurer l'administration (âge avancé, état de santé, etc.) : 49 fois
- Il existe un risque d'abus en cas de désignation de personnes de l'entourage de la personne protégée : 42 fois
- Les personnes de l'entourage de la personne protégée n'ont pas l'expérience ou les compétences suffisantes (juridiques, administratives, numériques) pour assurer l'administration : 40 fois
- La charge de travail du juge de paix et du greffe augmente lorsque des personnes de l'entourage de la personne protégée sont désignées comme administrateurs : 6 fois
- Autres (4 fois) :
  - o ce n'est que si l'administrateur familial n'est pas en mesure de s'acquitter correctement de sa tâche qu'il sera procédé à son remplacement par un administrateur professionnel
  - o les personnes disponibles n'ont pas la capacité suffisante de refuser des choses à la personne à protéger (pas suffisamment fortes mentalement)
  - o lorsque la situation nécessite une expertise particulière (règlements compliqués en cours ou procédures en matière de dommages corporels en cours, etc.)
  - o la désignation d'un parent proche implique que nous devons fournir davantage d'explications lors du dépôt de rapports (souvent erronés ou incomplets) et de demandes d'autorisation

**294.** Ensuite a été posée la question du **nombre d'administrateurs professionnels** actifs dans le canton des répondants. Au total, 49 réponses ont été enregistrées.

La plupart des réponses, à savoir 22, se situent dans la catégorie 0 à 25 administrateurs professionnels. Cette catégorie est suivie par la catégorie 25 à 50 avec 15 réponses. Les catégories 50 à 75 et 100+ contiennent chacune 3 réponses. En outre, une seule réponse a été donnée pour la catégorie 75 à 100. Enfin, 4 réponses indiquaient que le répondant n'avait aucune idée du nombre d'administrateurs professionnels actifs dans son canton.

On peut déduire de ces réponses que dans la plupart des cantons, le nombre d'administrateurs professionnels se situe dans les catégories 0 à 25 et 25 à 50.

**295.** La question suivante portait sur le **profil des administrateurs professionnels**. Des possibilités de réponse multiples ont été fournies aux répondants leur permettant, en principe, de donner plusieurs réponses. Malheureusement, les répondants néerlandophones ont signalé qu'ils ne pouvaient indiquer qu'une seule des réponses, ce qui explique immédiatement le pourcentage élevé (41,18 %) pour la possibilité de réponse « autre ».

Au total, 86 réponses ont été enregistrées, dont 34 provenaient de répondants néerlandophones et 52 de répondants francophones.

Le profil d'avocat a été le plus souvent mentionné par les répondants néerlandophones (50 %) et francophones (38,46 %). La possibilité de réponse « avocat et juge de paix suppléant dans le même canton » a été indiquée par 2,94 % des répondants néerlandophones et 21,15 % des répondants francophones. 5,88 % des répondants néerlandophones et 23,08 % des répondants francophones ont indiqué le profil « avocat et juge de paix suppléant dans un autre canton ». Le profil « notaire » n'a pas été indiqué par les répondants néerlandophones, contrairement aux répondants francophones où il représente 13,46 % des réponses données.

L'espace libre « autre » représente 41,18 % des réponses des répondants néerlandophones. Comme indiqué précédemment, il contient principalement des signalements de répondants précisant qu'ils ne pouvaient indiquer qu'une seule réponse. Les conclusions suivantes découlent de ces réponses :

- Ces réponses font souvent référence à la combinaison des possibilités de choix 1, 2 et 3, plus particulièrement au profil d'avocat, d'avocat et juge de paix suppléant dans le même canton et d'avocat et juge de paix suppléant dans un autre canton.
- Les membres de Similes figurent également dans les possibilités de réponse.
- Les non-avocats expérimentés en matière d'administration ont également été mentionnés.
- Un collaborateur notarial à la retraite a été indiqué par un répondant dans la rubrique « autres ».

Ceci peut être complété par les deux réponses dans la case réponse « autre » des répondants francophones :

- anciens avocats.
- Très rarement et sur demande spéciale, un notaire.

**296.** Les répondants ont ensuite été invités à indiquer **la fréquence à laquelle** ils ont désigné un **administrateur professionnel** dans les **cas suivants** : (1) en tant qu'administrateur de la personne, (2) en tant qu'administrateur des biens, (3) dans un régime de représentation et (4) dans un régime d'assistance. Les possibilités de réponse étaient « jamais », « rarement », « parfois », « souvent », « très souvent » et « je ne sais pas ».

Dans le premier cas, à savoir en tant qu'administrateur de la personne, 2 % ont répondu « jamais », 18 % « rarement », 50 % « parfois », 23,21 % « souvent » et 7,13 % « très souvent ». La réponse « je ne sais pas » n'a pas été indiquée.

En ce qui concerne le deuxième cas, « administrateur des biens », aucune réponse n'a été enregistrée pour « jamais », « rarement » et « je ne sais pas ». 14,55 % des répondants ont répondu « parfois », 49,09 % « souvent » et 36,36 % « très souvent ».

En ce qui concerne le troisième cas, « dans un régime de représentation », à nouveau, aucune réponse n'a été enregistrée pour les options « jamais » et « rarement ». 14,55 % des répondants ont répondu « parfois », 36,36 % « souvent » et 47,27 % ont choisi l'option « très souvent ». Seuls 1,82% ont indiqué ne pas savoir.

Pour la dernière catégorie, « dans un régime d'assistance », les options ayant reçu le plus de réponses sont « jamais » (29,63 %) et « rarement » (37,04 %). 7,41 % des réponses concernaient l'option « parfois », 14,81 % « souvent » et 7,41 % à nouveau l'option « très souvent ». L'option « je ne sais pas » a recueilli 3,70 % des réponses.

Nous pouvons déduire de ces réponses ce qui suit :

- Cas 1 - administrateur de la personne : la majorité des réponses se trouve dans les options « parfois » et « souvent »
- Cas 2 - administrateur des biens : la majorité des réponses se trouve dans les options « souvent » et « très souvent »

- Cas 3 - dans un régime de représentation : la majorité des réponses se trouve dans les options « souvent » et « très souvent »
- Cas 4 - dans un régime d'assistance : la majorité des réponses se trouve dans les options « rarement » et « jamais »

**297.** La question suivante visait à déterminer **si et comment les administrateurs familiaux sont soutenus** dans les cantons des répondants. Plusieurs réponses pouvaient être indiquées. Les possibilités de réponse étaient les suivantes : (1) pas du tout, (2) par le greffe qui aide les personnes au guichet ou répond à leurs questions pratiques, (3) par un site web contenant des informations complémentaires, (4) par la mise à disposition de brochures et/ou de manuels, (5) par un point d'appui ou de contact organisé dans votre canton ou dans l'arrondissement concerné, (6) par l'organisation de séances d'information et (7) autres.

Les catégories de réponses prévues dans le questionnaire sont mentionnées ci-après, suivies par le pourcentage de répondants ayant indiqué cette réponse :

- pas du tout : 0,75 %
- par le greffe qui aide les personnes au guichet ou répond à leurs questions pratiques : 38,81 %
- par un site web contenant des informations complémentaires : 14,18 %
- par la mise à disposition de brochures et/ou de manuels : 27,61 %
- par un point d'appui ou de contact organisé dans votre canton ou dans l'arrondissement concerné : 8,21 %
- par l'organisation de séances d'information : 5,22 %
- autres : 5,22 %

Dans l'espace libre « autres : », les répondants ont donné les réponses suivantes :

- Un livret contenant 100 FAQ sur l'administration
- Un nouveau manuel à la fois théorique et pratique
- Une feuille de calcul Excel accessible
- Il s'agit d'une charge de travail importante, pour laquelle le greffe a besoin d'un renfort spécialisé ; idéalement, les administrateurs devraient pouvoir être orientés vers un service d'assistance.
- En répondant par courrier aux questions et en rencontrant les personnes lors des réunions de cabinet.
- Rencontre avec le juge de paix pour fournir des explications, à l'initiative du juge ou de l'administrateur familial.

**298.** La question suivante portait sur la manière, selon les répondants, de **favoriser la nomination d'administrateurs familiaux** provenant de l'entourage de la personne protégée. Il y avait plusieurs possibilités de réponse, et plusieurs choix possibles. Au total, 297 réponses ont été enregistrées, dont 175 provenaient de répondants néerlandophones et 122 de répondants francophones.

Les catégories de réponses prévues dans le questionnaire sont mentionnées ci-après, suivies par le pourcentage de répondants ayant indiqué cette réponse :

- par l'organisation d'une formation obligatoire pour les administrateurs familiaux : 7,07 %
- par la création d'un point d'appui auquel les administrateurs familiaux peuvent poser leurs questions : 12,46 %
- par l'élaboration et la mise à disposition de guides pratiques : 12,46 %
- par l'organisation de séances d'information : 11,78 %

- par le développement de brochures et de sites web avec des questions-réponses et des clips sur les connaissances : 11,11 %
- par le développement d'un guide pratique de l'utilisation du registre central : 12,46 %
- par l'élaboration d'explications et de manuels, par exemple pour la confection de rapports annuels : 12,12 %
- par une augmentation du personnel des greffes qui peut soutenir les personnes : 11,78 %
- par une meilleure formation du personnel des greffes (spécialisation) : 7,07 %
- autres : 1,35 %
  - o par une simplification de certains rapports dans le registre central (en particulier pour certains administrateurs familiaux tels que les parents et les enfants)
  - o par la possibilité de conserver, voire de mieux prévoir, des rapports et des demandes sur papier
  - o par une utilisation obligatoire du RCPP, mais à condition que le RCPP accompagne ensuite les personnes dans la réalisation d'une demande/d'un rapport d'une manière compréhensible et étape par étape
  - o par la réalisation d'un fichier test dans le RCPP pour donner des sessions d'information
  - o par une mise à jour des vidéos sur le RCPP
  - o par un soutien (externe) lors du contrôle des rapports annuels
- aucune de ces possibilités : 0,34 %

**299.** Une question a ensuite été posée pour savoir comment, selon les répondants, la **qualité et l'intégrité** de l'**administrateur professionnel** pourraient encore être **renforcées** de sorte que les objectifs du législateur en matière d'administration axée sur la personne soient encore mieux réalisés. Au total, 83 réponses ont été enregistrées, 33 provenant de répondants néerlandophones et 50 de répondants francophones. Pour les répondants néerlandophones, il n'était pas possible d'indiquer plusieurs possibilités de réponse. Il en a souvent été fait mention dans l'option « autre », ce qui rend ce pourcentage légèrement plus élevé et les autres pourcentages dans ce domaine doivent être relativisés.

Le questionnaire prévoyait les catégories de réponses suivantes, suivies du pourcentage de répondants ayant coché la réponse :

- en introduisant une condition d'agrément et la participation à une formation obligatoire : 13,25 %
- en définissant un nombre maximum de dossiers à traiter : 2,41 %
- en introduisant la formation continue : 18,07 %
- en introduisant des incompatibilités supplémentaires : 2,41 %
- en introduisant un code de déontologie : 9,64 %
- en créant un nouvel organe disciplinaire : 1,20 %
- en prévoyant une rémunération transparente, uniforme et équitable pour les administrateurs : 21,69 %
- en introduisant des conditions préalables à l'exercice de la profession d'administrateur, en matière d'accessibilité (par exemple, le fait de disposer d'un secrétariat, l'emplacement du bureau) : 7,23 %
- autres : 24,10 %

L'espace libre « autre » représente 33,33 % des réponses des répondants néerlandophones. Comme indiqué précédemment, il contient principalement des signalements de répondants précisant qui ne pouvaient indiquer qu'une seule réponse. Nous pouvons déduire de ces résultats les conclusions suivantes :

- o il a été renvoyé 5 fois à la possibilité de réponse 1

- il a été renvoyé 2 fois à la possibilité de réponse 2
- il a été renvoyé 4 fois à la possibilité de réponse 3
- il a été renvoyé 1 fois à la possibilité de réponse 4
- il a été renvoyé 3 fois à la possibilité de réponse 5
- il a été renvoyé 5 fois à la possibilité de réponse 7
- les garanties doivent être recherchées auprès de l'administration familiale plutôt que dans l'administration professionnelle, car c'est là que les problèmes se posent.
- la qualité et l'intégrité de l'administrateur professionnel sont garanties de manière convaincante à ce jour. La méfiance systématique à l'égard de ces administrateurs est déplacée.
- la formation, la compréhension de leur mission sociale et de leur dépendance (salaire décent, possibilité de perdre la reconnaissance ou les dossiers) ainsi que leur implication peuvent éventuellement améliorer la qualité et l'intégrité.
- Il est difficile de limiter le nombre de dossiers à traiter ou d'incompatibilités supplémentaires.

Dans l'espace libre « autres : », les répondants francophones ont donné les réponses suivantes :

- aucune de ces mesures ne me semble efficace
- en organisant un audit digne de ce nom
- je suis étonné par la qualité et le dévouement de nombreux administrateurs professionnels, dans l'état actuel des choses
- l'introduction d'un contrôle par un comptable professionnel
- pourquoi ne pas penser aux administrateurs (non-juristes/notaires...) qui travaillent pour la société ?
- par exemple en organisant un contrôle interne au barreau
- la qualité et l'intégrité des avocats en tant qu'administrateurs sont bonnes. De par leur formation et leur profession, ils disposent de tout ce dont ils ont besoin et s'ils manquent d'informations, ils s'informent eux-mêmes... En introduisant de nouvelles obligations, le risque est grand que certaines personnes se désintéressent du sujet, ce qui nous poserait de sérieux problèmes pour trouver encore plus d'administrateurs professionnels
- un système plus clair de justification des dépenses
- aucune de ces mesures n'est nécessaire. Je désigne des administrateurs qui font preuve d'humanisme et qui se soucient des gens.

- *Personne de confiance*

**300.** La question suivante visait à déterminer dans quelle mesure les personnes de confiance étaient d'accord avec les **deux affirmations** suivantes : Les possibilités de réponse étaient ici aussi « tout à fait d'accord », « d'accord », « ni d'accord ni pas d'accord », « pas d'accord », « pas du tout d'accord » et « sans opinion ». Seul un choix de réponse pouvait évidemment être donné par affirmation.

*Première affirmation : « La figure de la personne de confiance offre une plus-value importante. »*

La grande majorité des répondants était « d'accord » (47,37 %) ou « tout à fait d'accord » (33,33 %) avec cette affirmation. 10,53 % des répondants n'étaient « ni d'accord ni pas d'accord » et seulement 8,77 % n'étaient « pas d'accord ». Aucun répondant n'était « pas du tout d'accord ».

*Deuxième affirmation : « Il faut introduire la désignation obligatoire d'une personne de confiance. »*

Sur cette affirmation, la majorité des répondants était soit « pas d'accord » (36,84 %), soit « pas du tout d'accord » (33,33 %). En revanche, 8,77 % étaient « d'accord » et 1,75 % « tout à fait d'accord ». 17,54 % des répondants n'étaient « ni d'accord ni pas d'accord » et un seul répondant n'avait pas d'avis sur la question.

**301.** Il a ensuite été demandé à **quelle fréquence** les juges de paix, lorsqu'ils organisent la protection judiciaire, examinent les possibilités de désignation d'une **personne de confiance**. Les répondants pouvaient prendre position en utilisant les possibilités de réponse « tout à fait d'accord », « d'accord », « ni d'accord ni pas d'accord », « pas d'accord », « pas du tout d'accord » et « sans opinion ». Seul un choix de réponse pouvait évidemment être donné par affirmation.

Des réponses similaires ont été données des deux côtés de la frontière linguistique. Dans l'ensemble, l'option « très souvent » a été choisie par 63,79 % des répondants, tandis que 27,59 % ont choisi l'option « souvent ». Seul un répondant a déclaré ne pas savoir, tandis qu'un autre a choisi l'option « rarement ». Enfin, 5,17 % des répondants ont choisi l'option « parfois ».

**302.** La question suivante était une **question de suivi** puisqu'un espace libre était prévu dans lequel les juges de paix pouvaient expliquer les facteurs qui déterminent l'examen de la possibilité de désigner une personne de confiance.

Conformément à ce qui ressort des réponses aux questions précédentes, de nombreux répondants ont indiqué qu'ils examinent toujours cette possibilité. En outre, une réponse fréquente est que la personne de confiance peut représenter une plus-value. L'interprétation de la notion de « plus-value » ressort de plusieurs réponses, par exemple la réduction des tensions au sein de la famille, un contrôle supplémentaire de l'administration, un lien entre l'administrateur professionnel et la personne protégée.

**303.** Ensuite a été posée la question de savoir ce qui **empêche** les juges de paix de désigner une ou plusieurs **personnes de confiance**. Les répondants se sont vu proposer plusieurs possibilités de réponse et un espace a également été laissé libre pour d'autres réponses. Il était possible pour les répondants francophones d'indiquer plusieurs réponses, mais cette option n'a (par erreur) pas été proposée aux répondants néerlandophones. Au total, 79 réponses ont été enregistrées, 34 du côté néerlandophone et 45 du côté francophone.

La réponse la plus fréquente, 33 fois exactement, était que personne n'était disponible.

En outre, il a été indiqué à chaque fois 12 fois que la personne de confiance était plutôt un obstacle au bon fonctionnement de l'administration. Fait remarquable, cette réponse a été donnée par 10 répondants francophones et n'a été formulée que 2 fois du côté néerlandophone.

10 fois, les répondants ont choisi la possibilité de réponse indiquant la présence d'abus (potentiels) dans l'entourage de la personne protégée. En outre, il a été indiqué à 9 reprises que des conflits peuvent survenir si plusieurs personnes de confiance sont désignées.

Dans l'espace libre, de nombreux néerlandophones ont répondu qu'il n'était pas possible d'indiquer plusieurs réponses. Leurs commentaires montrent qu'ils sont pour la plupart d'accord avec les options de réponse « Il n'y a personne de disponible » et « Des disputes peuvent survenir si plusieurs personnes de confiance sont désignées ».

- *Impossibilité de prendre des mesures coercitives*

**304.** 56 % des répondants estiment que l'organisation d'une protection judiciaire n'est pas suffisante pour couvrir tous les besoins de protection, principalement parce qu'il n'y a **pas de possibilité de mettre en œuvre des mesures coercitives**.

Il n'existe pas aujourd'hui de cadre légal pour prendre des mesures coercitives dans le cadre d'un traitement. L'hospitalisation forcée existe, mais il n'y a pas de cadre légal pour imposer un traitement. Plusieurs pays européens ont créé un cadre légal pour les traitements contraints. En Belgique, il faut s'en remettre à la loi sur les droits du patient et, à titre exceptionnel, à l'état d'urgence pour les mesures à court terme.

- *Attitude des banques*

**305.** Dans le cadre de la question sur l'extension du champ d'application et de la suggestion de désigner un représentant sans mesure d'incapacité, il est souligné que les **banques** sont souvent **très réticentes** et méfiantes à l'égard des administrateurs et des mandataires. En outre, toutes les banques ont leurs propres méthodes et points de vue.

Les juges de paix indiquent qu'une **concertation** entre Febelfin et les présidents des justices de paix est **souhaitable**. Par ailleurs, des initiatives ont déjà été prises à cet effet entre Febelfin et l'Orde van Vlaamse Balies. Les banques elles-mêmes ont déjà suggéré de rédiger un guide sur les possibilités et les limites qui se présentent à elles.

- *Suivi et contrôle*

**306.** La première question de cette partie contenait trois **affirmations** à propos desquelles les répondants pouvaient indiquer dans quelle mesure ils étaient d'accord. Une échelle était à nouveau proposée avec les options suivantes : (1) pas du tout d'accord, (2) pas d'accord, (3) ni d'accord ni en désaccord, (4) d'accord, (5) totalement d'accord et (6) pas d'avis.

*Première affirmation : « Il arrive souvent que des administrateurs ne répondent pas à leurs obligations légales (rapport, autorisation préalable...). »*

En pourcentage, les réponses sont les suivantes, par ordre décroissant :

- Pas d'accord : 38,18 %
- D'accord : 36,36 %
- Ni d'accord, ni en désaccord : 14,15 %
- Totalement d'accord : 7,27 %
- Pas du tout d'accord : 3,64 %
- Pas d'avis : 0 %

*Deuxième affirmation : « Je dois souvent émettre des remarques sur les rapports des administrateurs. »*

En pourcentage, les réponses sont les suivantes, par ordre décroissant :

- D'accord : 41,82 %
- Ni d'accord, ni en désaccord : 23,73 %
- Totalement d'accord : 12,73 %
- Pas d'accord : 9,09 %
- Pas du tout d'accord : 1,82 %
- Pas d'avis : 1,82 %

*Troisième affirmation : « Le rapport annuel contient suffisamment d'éléments permettant d'évaluer les conditions de vie et le bien-être de la personne protégée. »*

En pourcentage, les réponses sont les suivantes, par ordre décroissant :

- D'accord : 36,36 %
- Pas d'accord : 25,45 %
- Ni d'accord, ni en désaccord : 23,64 %
- Totalelement d'accord : 7,27 %
- Pas du tout d'accord : 7,27 %
- Pas d'avis : 0 %

Il en résulte qu'il est difficile de tirer une conclusion pour la première affirmation, dès lors que 38,18 % des répondants ont indiqué qu'ils n'étaient pas d'accord et que 36,36 % ont déclaré être d'accord. Pour la deuxième affirmation, on observe que les réponses tendent vers l'option « d'accord », ce qui donne une légère dominance du centre-droit sur l'échelle des réponses. Enfin, pour la troisième proposition, nous constatons que sur l'échelle de réponse, les réponses se répartissent entre les options « pas d'accord », « ni d'accord, ni en désaccord » et « d'accord ».

**307.** La deuxième question de la partie « suivi et contrôle » visait à obtenir une image de la **fréquence à laquelle les juges de paix ont déjà été confrontés à des abus de la part d'administrateurs**. Les possibilités de réponse étaient « jamais », « rarement », « parfois », « souvent », « très souvent » et « Je ne sais pas ». Les réponses dans les parties francophone et néerlandophone du pays sont en accord les unes avec les autres en ce qui concerne cette question. Cela nous permet à nouveau d'examiner les chiffres globalement.

On constate que des abus de la part d'administrateurs sont observés régulièrement, étant donné que 32,76 % des répondants ont répondu « parfois », tandis que 5,17 % ont déclaré que cela se produisait « souvent ». En revanche, 48,28 % des répondants ont indiqué que cela n'arrivait que « rarement ». 13,79 % ont même répondu « jamais ».

On peut donc en tirer la conclusion générale que si des abus de la part d'administrateurs se produisent effectivement, ils ne sont pas perçus comme un problème très fréquent dans la pratique.

**308.** Il leur a ensuite été demandé de donner quelques **exemples de tels abus**. Il s'agissait d'une question ouverte, laissant aux répondants la possibilité de citer leurs propres exemples d'abus auxquels ils ont déjà été confrontés dans la pratique.

Pratiquement toutes les réponses avaient la même teneur, à savoir l'abus par l'administrateur via l'utilisation des fonds de la personne protégée à des fins personnelles. Parmi les exemples concrets évoqués, on peut citer des retraits d'argent, des virements sur son propre compte, des emprunts auprès de la personne protégée, l'usage d'une voiture aux frais de la personne protégée et des voyages avec un amant aux frais de la personne protégée. Il est remarquable que la plupart de ces exemples concernent des administrateurs familiaux. Néanmoins, des abus commis par des administrateurs professionnels ont également été constatés par les répondants, mais dans une moindre mesure.

**309.** La question suivante portait sur la **réaction des juges de paix** lorsqu'ils sont confrontés à des abus de la part d'un administrateur. Plusieurs possibilités de réponse étaient indiquées, mais il n'était possible de fournir qu'une seule réponse. Au total, 47 réponses ont été enregistrées, 26 du côté néerlandophone et 21 du côté francophone.

Il est intéressant de noter que seules deux options de réponse ont été indiquées à plusieurs reprises de part et d'autre de la frontière linguistique. La possibilité de réponse « Je remplace l'administrateur » a

été la plus fréquente avec 21 choix, dont 13 par des répondants néerlandophones et 8 par des répondants francophones. L'autre possibilité de réponse était « Je ne désigne plus l'administrateur professionnel concerné dans d'autres dossiers », avec 10 sélections, dont 7 par des répondants néerlandophones et 3 par des répondants francophones.

Les possibilités de réponse suivantes n'ont été choisies - mais seulement de manière limitée - que par des répondants néerlandophones :

- Je lui impose des exigences plus strictes pour ses rapports (formulation de commentaires) : 2 fois
- Je réduis ou je retiens sa rémunération : 1 fois
- Je lui impose un cadre budgétaire supplémentaire et/ou une obligation d'autorisations plus stricte : 1 fois

« Je lui demande des garanties » est une possibilité de réponse qui n'a pas été choisie du tout.

En outre, la possibilité de réponse « autres » a été sélectionnée 12 fois. Les deux répondants néerlandophones qui ont opté pour cette possibilité ont mentionné le dépôt d'une plainte pénale et l'information du parquet ou de l'Orde van Vlaamse Balies en cas d'abus de la part d'un avocat-administrateur. Du côté francophone, 10 répondants ont sélectionné la possibilité « autres » :

- Les abus sont plus fréquents chez les administrateurs familiaux. Dans ce cas, ils sont remplacés par un administrateur professionnel.
- Remplacement de l'administrateur partout là où il a été désigné.
- Organisation d'un entretien personnel avec l'administrateur.
- Dénonciation au parquet.

**310.** La question suivante portait sur la manière dont les juges de paix tentent de **prévenir les abus** commis par des administrateurs. Les répondants se sont à nouveau vu présenter plusieurs possibilités de réponse, et plusieurs choix étaient possibles. Au total, 139 réponses ont été enregistrées, 86 du côté néerlandophone et 53 du côté francophone.

Les réponses suivantes ont été indiquées par ordre décroissant :

- En travaillant avec des administrateurs professionnels fiables : 41 fois
- Grâce à un audit systématique de tous les dossiers chaque année par le greffe : 27 fois
- Par une surveillance basée sur certains signaux d'alarme provenant du RCPP : 14 fois
- En désignant un expert sur la base de certains signaux d'alerte : 12 fois
- En définissant précisément le cadre budgétaire lors de la mise en place du régime : 11 fois
- Par un contrôle ponctuel de tous les dossiers chaque année par le greffe : 11 fois
- Par la désignation aléatoire d'un expert (par exemple, un comptable) : 6 fois
- Par la désignation systématique d'un expert (par exemple, un comptable) : 1 fois

Il est à noter que la réponse concernant l'audit systématique chaque année par le greffe, la deuxième option la plus fréquemment choisie, a été sélectionnée principalement par des répondants néerlandophones. Sur les 27 sélections de cette réponse, 24 provenaient de la partie néerlandophone du pays, alors que cette option n'a été choisie que trois fois par des répondants francophones.

Enfin, il convient également de mentionner que la réponse « autres » a été sélectionnée 16 fois. Deux réponses reviennent souvent. La réponse la plus fréquente concerne le double contrôle du dossier d'administration, à savoir par le greffe et par le juge de paix, selon le principe des quatre yeux. Il a également été mentionné à plusieurs reprises que le juge de paix formulait des observations afin que l'administrateur sache qu'un contrôle était effectué.

**311.** La question suivante visait à savoir si les juges de paix disposent de **ressources suffisantes pour assurer la supervision** de l'administration. La question pouvait recevoir une réponse affirmative, négative ou la réponse « pas d'avis ».

La grande majorité des répondants, soit pas moins de 73,21 %, estiment qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour superviser l'exécution de l'administration. Seuls 14,29 % des répondants estiment que c'est effectivement le cas. La réponse « pas d'avis » a été indiquée par 12,5 % des répondants.

**312.** Les répondants ont ensuite été interrogés sur les principaux **éléments qui empêchent** selon eux **une supervision optimale**. Les répondants se sont à nouveau vu présenter plusieurs possibilités de réponse.

Pour les répondants néerlandophones, il était possible de sélectionner plusieurs réponses, mais cette fonction du questionnaire n'a malheureusement pas fonctionné pour les répondants francophones. C'est pourquoi les 99 réponses de ces répondants néerlandophones sont d'abord examinées séparément.

Les réponses suivantes ont été indiquées par ordre décroissant :

- Le nombre de dossiers à vérifier : 20 fois
- L'absence de logiciel permettant d'effectuer des contrôles automatiques : 17 fois
- Le personnel du greffe n'est pas assez nombreux : 15 fois
- Le manque de moyens pour assurer le contrôle : 13 fois
- Les rapports sont imprécis ou incomplets : 13 fois
- Le manque d'informations objectives de la part des établissements financiers : 9 fois
- Le manque de communication entre les cantons au sujet, entre autres, des expériences négatives rencontrées avec certains administrateurs : 7 fois
- En outre, l'option « autres » a été sélectionnée 5 fois par des répondants néerlandophones.
  - o Certains abus ne peuvent tout simplement pas être tracés si l'administrateur est rusé.
  - o Le coût supplémentaire pour la personne protégée d'un audit (comptable) professionnel externe systématique.
  - o L'absence de personnel formé en matière économique.
  - o La fraude ne pourra jamais être totalement exclue ; ce n'est pas la tâche du juge de paix et il n'est pas en mesure de déceler tous les mécanismes mis en place.
  - o La possibilité laissée à l'administrateur familial de continuer à introduire des rapports sur papier.

Du côté francophone, les réponses suivantes ont été à chaque fois sélectionnées deux fois :

- Le nombre de dossiers à vérifier.
- Le manque de moyens pour assurer le contrôle.
- Le manque d'informations objectives de la part des établissements financiers.

En outre, il a été indiqué une fois que le personnel du greffe n'était pas assez nombreux.

Dès lors qu'il ne semblait pas possible pour les répondants francophones (par erreur) d'indiquer plusieurs réponses, il est logique que la plupart des 13 répondants qui ont sélectionné l'option « autre » s'en soient plaints. Presque toutes les possibilités de réponse ont été nommées dans ce champ ouvert, en indiquant souvent qu'elles s'appliquaient toutes. Là encore, c'est le nombre de dossiers à vérifier qui a été le plus souvent mentionné.

**313.** La question suivante portait sur le cas où les **parents sont nommés administrateurs**. Dans ce cas, le juge de paix détermine le moment ou les circonstances dans lesquelles ces derniers doivent

déposer leur rapport et la manière dont ils doivent le faire (article 500/2 de l'ancien Code civil). Les répondants ont ensuite été interrogés pour savoir dans quelle mesure ils dérogent à cette obligation de rapport de l'administrateur pour les parents. Les possibilités de réponse étaient « jamais », « rarement », « parfois », « souvent », « très souvent » et « je ne sais pas ».

Les réponses peuvent être classées comme suit, de la plus choisie à la moins choisie : « rarement » (29,82 %), « parfois » (28,07 %), « jamais » (24,56 %), « très souvent » (8,77 %) et « souvent » (7,02 %). Un seul répondant a déclaré ne pas le savoir.

On peut en conclure que le fait d'accorder aux parents une dérogation à l'obligation de rapport de l'administrateur est l'exception plutôt que la règle.

**314.** Il a ensuite été demandé quelle forme prenait cette éventuelle **dérogation**. Seuls les répondants ayant indiqué dans leur réponse à la question précédente qu'ils autorisaient « parfois », « souvent » ou « très souvent » une telle dérogation devaient répondre à cette question.

Plusieurs possibilités de réponse ont été proposées, étant entendu que les répondants ne pouvaient indiquer qu'une seule réponse.

Les réponses suivantes ont été indiquées par ordre décroissant :

- Simplification des éléments à inclure dans le rapport : 15 fois
- Allongement du délai de dépôt des rapports (par exemple, tous les deux ans) : 8 fois
- Exemption (temporaire) de l'obligation de rendre un rapport : 6 fois
- Obligation de faire un rapport dans certains cas : 2 fois

**315.** La question suivante visait à déterminer à quelle fréquence les juges de paix rencontrent des **réticences** à désigner des parents comme administrateurs. Les possibilités de réponse étaient « jamais », « rarement », « parfois », « souvent », « très souvent » et « je ne sais pas ».

Deux possibilités de réponse ont été fréquemment choisies, à savoir « rarement » (46,64 %) et « parfois » (42,86 %). Les options « jamais » (5,36 %), « souvent » (3,57 %) et « très souvent » (1,79 %) n'ont été choisies que de manière limitée. Enfin, un seul répondant a déclaré ne pas le savoir.

**316.** La question suivante portait sur les raisons des réticences des juges de paix. Les répondants se sont vu proposer plusieurs possibilités de réponse et un espace a également été laissé libre au cas où l'option « autres » aurait été choisie. Les répondants n'ont pu indiquer qu'une seule réponse. Au total, 33 réponses ont été enregistrées, 20 du côté néerlandophone et 13 du côté francophone.

- 13 répondants ont opté pour la réponse « Difficultés à respecter leurs obligations d'administrateur ».
- Huit répondants ont opté pour la réponse « Conflits d'intérêts ».
- La réponse « Abus » a été sélectionnée 4 fois, uniquement par des répondants francophones.
- En outre, la réponse « autres » a été sélectionnée 8 fois. Là encore, l'espace libre a été principalement utilisé par des répondants qui ont indiqué que plusieurs réponses s'appliquaient. Ce sont principalement les réponses « Difficultés à respecter leurs obligations d'administrateur » et « Conflits d'intérêts » qui ont été mentionnées, mais la réponse « Abus » a également été mentionnée plusieurs fois. En outre, un répondant a également soulevé la question du désaccord entre les parents (divorcés).

**317.** La partie « suivi et contrôle » a été clôturée avec la question de savoir comment le **suivi** de l'administration par les parents **peut être encore amélioré**. Ici aussi, les répondants se sont vu proposer plusieurs possibilités de réponse, mais ils ne pouvaient en indiquer qu'une seule. Un espace a également été laissé pour d'autres réponses.

La réponse indiquée par la majorité des répondants, soit 51,72 %, était la suivante : « En inscrivant dans la loi un cadre clair pour les obligations de rapport des parents. »

En outre, 18,97 % des répondants ont opté pour la réponse « En mettant les parents sur un pied d'égalité avec les autres administrateurs ».

3,45 % des répondants ont choisi la réponse « En supprimant l'obligation de dépôt de rapport ».

On notera que 17,24 % des répondants ont déclaré qu'aucune amélioration n'était nécessaire.

Enfin, cinq répondants ont indiqué l'option « autres ». Les suggestions qu'ils ont formulées dans l'espace libre sont les suivantes :

- En simplifiant l'obligation de rapport.
- En introduisant une supervision externe, comme par un subrogé tuteur.
- En prévoyant un contrôle en dehors du système des juges de paix.
- En simplifiant les rapports à présenter, le contrôle est généralement correct.

Un répondant a écrit : « À mon avis, il est très condescendant de diriger des parents et de leur demander de rendre des rapports. D'autre part, il y a toujours un petit nombre de parents qui n'utilisent pas avec les meilleures intentions les ressources de leur enfant frappé d'incapacité, ce qui rend difficile la suppression pure et simple de l'obligation de rapport. »

#### *d. Utilisation du Registre central de protection des personnes (RCPP)*

**318.** La dernière partie de la protection judiciaire concerne l'utilisation du registre central de protection des personnes.

**319.** La première et unique question de cette partie contenait **quatre affirmations** à propos desquelles les répondants devaient indiquer dans quelle mesure ils étaient d'accord ou non. Une échelle était proposée avec les options suivantes : « pas du tout d'accord », « pas d'accord », « ni d'accord, ni en désaccord », « d'accord », « totalement d'accord » et « pas d'avis ». Les déclarations sont examinées ci-dessous dans l'ordre du questionnaire.

*Première affirmation : « La création du RCPP est une avancée positive. »*

En pourcentage, les réponses sont les suivantes :

- Pas du tout d'accord : 3,51 %
- Pas d'accord : 10,53 %
- Ni d'accord, ni en désaccord : 21,05 %
- D'accord : 40,35 %
- Totalement d'accord : 22,81 %
- Pas d'avis : 1,75 %

Il s'ensuit que pour la première proposition, la plupart des réponses se situent autour de la réponse « d'accord », ce qui nous permet de constater une légère dominance du centre-droit sur l'échelle des réponses.

*Deuxième affirmation : « Je suis souvent confronté(e) à des difficultés dans l'utilisation du RCPP. »*

En pourcentage, les réponses sont les suivantes :

- Pas du tout d'accord : 0 %
- Pas d'accord : 25,45 %
- Ni d'accord, ni en désaccord : 23,64 %
- D'accord : 34,55 %
- Totalement d'accord : 14,55 %

- Pas d'avis : 1,82 %

Pour la deuxième affirmation, la réponse « d'accord » est donc la plus fréquente, suivie de « pas d'accord » et ensuite de « ni d'accord, ni en désaccord ».

*Troisième affirmation : « La création du RCPP a réduit le travail sur papier au sein de mon canton. »*

En pourcentage, les réponses sont les suivantes :

- Pas du tout d'accord : 7,14 %
- Pas d'accord : 21,43 %
- Ni d'accord, ni en désaccord : 7,14 %
- D'accord : 46,43 %
- Totalelement d'accord : 16,07 %
- Pas d'avis : 1,79 %

En ce qui concerne la troisième affirmation, 46,43 % des réponses se situent dans la catégorie « d'accord ». Viennent ensuite 21,43 % dans la catégorie « pas d'accord » et 16,07 % dans la catégorie « totalement d'accord ».

*Quatrième affirmation : « Je suis satisfait(e) de l'accessibilité et du fonctionnement du RCPP. »*

En pourcentage, les réponses sont les suivantes :

- Pas du tout d'accord : 12,07 %
- Pas d'accord : 22,41 %
- Ni d'accord, ni en désaccord : 25,86 %
- D'accord : 32,76 %
- Totalelement d'accord : 5,17 %
- Pas d'avis : 1,72 %

Les avis sur la quatrième proposition sont donc partagés. Les réponses des répondants se répartissent entre « d'accord », « ni d'accord, ni en désaccord » et « pas d'accord ».

#### *e. Coopération au sein d'un même arrondissement judiciaire*

**320.** La première question de cette partie demandait s'il existait une **coopération** entre les juges de paix au sein des arrondissements. La réponse pouvait être « oui », « non » ou « je ne sais pas ». Au total, 56 réponses ont été enregistrées, 35 du côté néerlandophone et 21 du côté francophone.

80,36 % des répondants ont répondu à cette question par l'affirmative. En revanche, 17,86 % ont répondu par la négative. Un seul répondant a déclaré ne pas le savoir.

On peut donc en déduire que pour la grande majorité des répondants, une certaine forme de coopération existe entre les juges de paix du même arrondissement.

**321.** Il a ensuite été demandé en **quoi consistait** cette **coopération**. Plusieurs réponses étaient possibles, mais les répondants ont indiqué qu'ils ne pouvaient en sélectionner qu'une seule, et ont indiqué d'autres possibilités dans le champ libre. Nous avons inclus ces autres possibilités dans les pourcentages globaux.

Les catégories de réponses suivantes étaient prévues dans le questionnaire ; elles sont suivies par le pourcentage de répondants ayant coché cette réponse :

- Échange de bonnes pratiques : 24,44 %
- Œuvrer à l'efficacité des procédures : 14,44 %
- Création d'un site web commun contenant des informations : 11,11 %
- Accords sur la rémunération des administrateurs : 27,78 %
- Échange d'expériences concernant certains administrateurs professionnels : 14,44 %

- Autres : 7,78 %
  - o Il y a une répartition des dossiers.
  - o Des réunions sont organisées dans le canton urbain.
  - o Une concertation est organisée pour examiner la possibilité d'harmonisation.
  - o Un répondant a indiqué qu'il était suppléant et que la plupart de ces tâches étaient exercées par le juge de paix.

**322.** Les répondants ont ensuite été invités à indiquer **dans quelle mesure ils étaient satisfaits** de la coopération entre les justices de paix d'un même arrondissement judiciaire.

Une échelle de réponses était prévue, dont les possibilités étaient les suivantes, suivies du pourcentage de répondants les ayant sélectionnées :

- Très insatisfait(e) 2,22 %
- Insatisfait(e) 8,89 %
- Ni satisfait(e), ni insatisfait(e) : 13,33 %
- Satisfait(e) : 40,00 %
- Très satisfait(e) : 33,33 %
- Pas d'avis : 2,22 %

**323.** Les répondants ont ensuite été invités à **justifier** brièvement leur réponse à la question précédente. Un champ libre a été prévu à cet effet, que les répondants pouvaient remplir à leur guise. Les réponses les plus fréquentes peuvent être classées comme suit :

- La coopération est harmonieuse et constructive entre la plupart des juges de paix.
- La rationalisation et l'échange d'informations (par le président et l'équipe de direction de l'arrondissement) sont satisfaisants.

Par ailleurs, les réponses suivantes méritent d'être soulignées :

- La coopération est tellement limitée qu'il n'est pas possible d'exprimer une opinion à ce sujet.
- Les magistrats ont tendance à être individualistes et il est compliqué de les faire coopérer. Il existe peu de culture de coopération entre les juges.
- La collaboration doit encore être renforcée, mais cela n'est possible que par une confiance mutuelle entre les juges.
- Arrondissement judiciaire de Bruxelles : pas de véritable président autonome pour organiser et coordonner les échanges, qui sont donc plutôt informels et ponctuels.
- Il n'y a pas de concertations structurelles, pas d'échange structurel d'expériences - données sur le nombre d'administrations impliquant un administrateur professionnel dans l'arrondissement.
- La nécessité d'uniformiser les procédures et les approches est encore trop peu comprise.
- Dans le Limbourg, il existe une coopération dans tous les domaines ainsi qu'une commission administration chargée de rationaliser les problèmes et les solutions.
- Certains présidents tentent de mettre en place une uniformité dans l'arrondissement en faisant adopter des protocoles. Les protocoles ne servent toutefois qu'à combler les lacunes de la législation, et non à introduire des pratiques locales sans appui légal voire *contra legem*. Par exemple, dans un protocole conclu avec le notariat, de nouvelles procédures, encore inexistantes, ont été introduites pour la vente de gré à gré de biens immobiliers, ou le juge qui doit suivre une vente a été compromis en imposant déjà des conditions de vente de l'article 1192 du Code judiciaire dans l'ordonnance d'autorisation.
- Les dossiers d'administration doivent être envoyés beaucoup plus rapidement au juge du nouveau lieu de résidence de la personne protégée au lieu d'être conservés par le juge qui a mis en place l'administration lorsque la personne protégée séjournait, par exemple, dans un

hôpital ou une institution (cela entraîne des malentendus : par exemple, la personne protégée est convoquée devant le juge de son lieu de résidence sans mention de l'administration dans un autre canton : le juge du lieu de résidence ne dispose alors pas des bonnes informations pour pouvoir agir correctement). Il devrait donc y avoir une obligation de transmettre les dossiers d'administration (compar. : transmission obligatoire des dossiers de tutelle en cas de tutelle de mineurs étrangers non accompagnés).

- Nous avons une commission incapacités qui permet de tenir régulièrement des réunions et des discussions intéressantes.

Ensuite, les réponses suivantes ont également été notées :

- Parfois, des explications par téléphone sur un dossier envoyé à un collègue.
- Des réunions sont régulièrement organisées avec des représentants du barreau.
- Une communication intense a lieu avec tous les collègues et certains points sont soulevés si nécessaire.
- Partager les connaissances et l'expérience pratique est très utile pour améliorer et uniformiser le service.
- Il n'y a qu'une concertation top-down.
- Il existe des accords écrits (y compris avec des notaires).
- Les accords ne sont pas respectés.
- Purement sur une base volontaire, tout le monde ne participe pas.
- La qualité des administrateurs peut être abordée et des informations sont échangées à ce sujet. Il existe également des lignes directrices pour la rémunération des administrateurs, qui sont bien respectées.
- Il y a peu d'administrateurs disponibles dans le canton ; il y a un intérêt pour la coordination.

**324.** La question suivante visait à déterminer s'il existe aujourd'hui une **coopération structurelle entre les juges de paix et d'autres acteurs** au sein du même arrondissement. La réponse pouvait être « oui », « non » ou « je ne sais pas ». Au total, 55 réponses ont été enregistrées, dont 35 provenaient de répondants néerlandophones et 20 de répondants francophones.

Parmi les répondants, 27,27 % ont indiqué qu'il existe une coopération entre les juges de paix et d'autres acteurs au sein du même arrondissement. Par contre, 56,36 % ont répondu que ce n'était pas le cas et 16,36 % des répondants ont indiqué ne pas savoir.

**325.** Les personnes ayant répondu par l'affirmative à la question précédente ont ensuite été invitées à dire avec **quels acteurs** il existe une coopération structurelle aujourd'hui.

Les catégories de réponses suivantes étaient prévues dans le questionnaire ; elles sont suivies par le pourcentage de répondants ayant coché cette réponse :

- le barreau : 61,11 %
- les organisations de la société civile : 16,67 %
- les associations de personnes âgées : 0 %
- autres : 22,22 %. Une coopération avec des notaires a été signalée à trois reprises.

**326.** Cette question était suivie d'une question ouverte à laquelle les répondants pouvaient indiquer **la forme** que prend **cette coopération**.

Les réponses suivantes ont été données par les répondants néerlandophones et francophones :

- séances d'information et formations données par les juges de paix aux membres du barreau ; échange d'informations avec le bâtonnier ; arrangements pratiques avec les institutions au sein du canton
- centre d'appui à l'administration

- feuille de route
- concertation régulière et recherche de solutions aux problèmes communs
- concertations/réunions (périodiques)
- conférences
- protocoles
- groupes de travail
- discussions constructives
- réunions et discussions entre le président et les représentants des administrateurs professionnels

**327.** Enfin, les répondants ont été interrogés **sur leur degré de satisfaction** à l'égard de cette coopération.

La moitié des répondants se sont déclarés satisfaits, 35,71 % d'entre eux se déclarant même très satisfaits. Parmi les répondants, 14,29 % ont déclaré n'être ni satisfaits ni insatisfaits. Les possibilités de réponse "très insatisfait" et "insatisfait" n'ont pas été utilisées.

**328.** Pour conclure le questionnaire, les répondants avaient la possibilité de formuler **des remarques/suggestions/commentaires** sur l'étude ou le questionnaire.

Outre les remarques concernant les problèmes techniques à cause desquels il n'était proposé qu'une seule possibilité de réponse à certaines questions, une remarque sur le fond a également été formulée. Celle-ci était rédigée comme suit : « Les administrateurs familiaux sont très souvent des multiplicateurs de charge de travail pour le greffe et le juge de paix, car ils se surestiment en termes de connaissances et de compétences. Il est inutile de prévoir des formations pour y remédier, car les administrateurs familiaux qui ne sont pas à la hauteur ne pourront pas ou ne voudront pas suivre ces formations. Les administrateurs bénévoles ne doivent pas essayer de combler cette lacune, car dans ce cas ils deviendront *de facto* des administrateurs professionnels. »

*f. Table ronde du 31 octobre 2023*

- *L'aptitude des administrateurs familiaux*

**329.** Une critique fréquemment entendue est que les administrateurs prennent souvent de mauvaises décisions parce qu'ils connaissent trop peu la législation et la fiscalité. Il n'est pas rare que les rapports des administrateurs familiaux soient incomplets ou erronés.

Il y a **un besoin de formation** pour les administrateurs familiaux. La manière dont cela peut s'organiser est matière à discussion. Certains suggèrent de prévoir des journées d'étude accessibles, un point de contact pour les administrateurs familiaux, une extension du greffe, une implication plus étroite des CPAS et des centres d'aide sociale, des vidéos informatives à consulter, un manuel ou un guide à l'intention des administrateurs familiaux.

Les juges de paix déclarent que la **charge de travail des greffes a énormément augmenté** en raison de l'information, de l'accompagnement et du contrôle des administrateurs familiaux, ainsi que des abus qui sont commis. Une meilleure formation des administrateurs familiaux pourrait réduire considérablement la charge de travail des greffes.

- *L'optimisation du RCPP et une meilleure organisation des greffes*

**330.** Les résultats de l'enquête montrent que l'optimisation du RCPP et une meilleure organisation des greffes pourraient faire réduire considérablement la charge de travail.

Les juges de paix disent que le personnel de greffe s'y retrouve de mieux en mieux dans l'organisation de l'administration, mais que **certaines tâches restent difficiles ou prennent beaucoup de temps**. Il est nécessaire de disposer d'un expert-comptable par arrondissement (par exemple, pour les cas impliquant une société). Il est absolument nécessaire de disposer d'un personnel de greffe qualifié pour pouvoir déceler les problèmes majeurs, car aujourd'hui les juges de paix perdent énormément de temps sur ce plan.

- *La dispense du rapport annuel*

**331.** L'un des juges de paix présents indique que dans la pratique, de nombreux juges de paix accordent une dispense de rapport annuel, souvent dans le cadre d'administrations familiales, et plus particulièrement aux parents.

Il **n'existe pas de critères légaux** en la matière et les pratiques diffèrent donc d'un arrondissement à l'autre (par exemple, pas de rapport, un rapport simplifié ou uniquement au début et à la fin de l'administration). Il s'agit actuellement d'une interprétation laissée entièrement aux juges de paix.

- *Principales demandes de clarification ou d'amélioration du cadre légal*

**332.** Les points d'amélioration suivants ont été jugés prioritaires :

- la formation des administrateurs familiaux ;
- l'évaluation des actes juridiques pour lesquels la personne à protéger est encore capable ou n'est plus capable.

*g. Conclusion*

**333.** Il ressort des résultats de l'enquête et de la discussion qui a suivi pendant la table ronde avec les juges de paix qu'un certain nombre de **recommandations générales** peuvent être formulées, notamment :

- Charge de travail
  - Prévoir suffisamment de moyens et de personnel pour faire face à la charge de travail et la répartir de manière adéquate.
  - Prévoir un cadre dans lequel des services d'appui (de nature pluridisciplinaire) peuvent être mis en œuvre de manière efficace et efficiente.
- Organisation d'une mesure de protection judiciaire
  - Prévoir la possibilité de prendre des mesures de contrainte.
  - Prévoir la protection pour des faits matériels.
  - Prévoir la possibilité de prendre une mesure pour des raisons autres que des raisons de santé, comme un accompagnement budgétaire obligatoire.
  - Pour les check-lists, rechercher dans la loi un équilibre entre l'accessibilité, l'exhaustivité et l'applicabilité pratique.
  - Contrôler le travail sur mesure pendant la protection judiciaire.
- Rapport entre administrateur professionnel et administrateur familial
  - Prévoir des centres d'appui à l'administration auxquels les administrateurs familiaux pourront s'adresser pour poser leurs questions et obtenir un accompagnement (ou du personnel de greffe supplémentaire).

- Prévoir du matériel d'appui à jour : guides pratiques, notes explicatives, manuels, séances d'information, brochures, vidéos informatives, etc.
- Introduire une obligation d'agrément ainsi que la participation à une formation ou formation continue obligatoire.
- Prévoir une rémunération transparente, uniforme et équitable pour les administrateurs.

- Suivi et contrôle
  - o Prévoir des mesures contre les abus de l'administrateur qui utiliserait les fonds de la personne protégée à des fins personnelles.
  - o Prévoir suffisamment de personnel et de moyens pour contrôler l'exécution de l'administration.
  - o Prévoir un logiciel qui permet des contrôles automatiques.
  - o Prévoir dans la loi un cadre clair concernant l'obligation des parents en matière de rapport.
  - o Simplifier l'obligation en matière de rapport.
  - o Prévoir une supervision externe du rapport.
- Utiliser le registre central de protection des personnes
  - o Envisager la poursuite de l'optimisation du RCPP concernant les problèmes techniques, l'accessibilité et le fonctionnement.
  - o Renforcer l'utilisation du RCPP en informant les usagers de manière accessible.
- Mener des collaborations au sein d'un même arrondissement
  - o Renforcer la coopération structurelle et sur le fond entre les différents arrondissements par l'échange des connaissances et des pratiques.
  - o Renforcer la coopération structurelle entre les juges de paix et les autres acteurs au sein d'un même arrondissement.

## 2. Administrateurs professionnels

### a. Introduction

**334.** Les résultats qui sont présentés dans ce rapport sont issus de l'enquête en ligne qui a été diffusée à l'été 2023. L'enquête est donc antérieure à l'adoption de la Loi du 8 novembre 2023 relative au statut d'administrateur de la personne protégée.

**335.** De manière générale, il n'existe **pas de tendance ferme** chez les administrateurs professionnels pour affirmer que la réforme de la Loi du 17 mars 2013 est une avancée positive dans l'ordre législatif belge.

En effet, les administrateurs professionnels interrogés devaient évaluer l'affirmation "La réforme de la Loi du 17 mars 2013 est une avancée positive". 31 administrateurs professionnels sur les 317 administrateurs professionnels interrogés ayant répondu à la question ne sont "pas d'accord" avec cette affirmation, 117 administrateurs professionnels ne sont "ni en accord ni en désaccord" ou n'ont "pas d'avis" (soit 36,90%) avec cette affirmation et 169 administrateurs indiquent qu'ils sont "d'accord", voire "totalement d'accord", soit 53,31%, avec cette affirmation.

### b. Formation des administrateurs professionnels

**336.** La **majorité** des administrateurs professionnels ayant répondu à l'enquête en ligne (N = 276) indiquent **ne pas avoir suivi de formation spécifique** pour exercer leur métier.

Les administrateurs professionnels interrogés sont principalement des *avocats* ayant un master en droit<sup>160</sup> qui se forment sur le terrain et suivent des séminaires, des formations sur la protection

---

<sup>160</sup> Une seule administratrice professionnelle indique ne pas être une avocate, mais une employée administrative qui gère des dossiers d'administration en parallèle à ses études de droit.

judiciaire, sur la maladie mentale, sur la médiation familiale, etc. organisées par leur barreau, par "Avocat.be", l'OVb ou par les juges de paix.

62,03% des administrateurs professionnels interrogés (N = 196) sont "d'accord" ou "totalement d'accord" avec le fait qu'il faudrait mettre en place une *formation obligatoire*. Seulement 56 administrateurs professionnels interrogés sont contre, le restant des répondants n'ayant pas d'avis (N = 5), ou n'étant "ni en accord, ni en désaccord" (N = 61).

67,72% des administrateurs professionnels interrogés (N = 214) sont "d'accord" ou "totalement d'accord" avec le fait qu'une *formation permanente* devrait être organisée, contre seulement 17,09% des administrateurs professionnels interrogés (N = 54) qui y sont opposés, le restant n'ayant pas d'avis (N = 6), ou n'étant "ni en accord, ni en désaccord" (N = 43).

**337.** Les administrateurs professionnels qui sont favorables à **l'instauration d'une formation spécifique** indiquent que cela **permettrait de revaloriser la fonction vis-à-vis du grand public**.

Certains proposent de mettre en place un statut d'administrateur agréé obtenu suite à une formation (initiale et continue). Une proposition est faite par un administrateur de rendre la fonction d'administrateur exclusive de toute autre.

Certains administrateurs professionnels indiquent également qu'il est important que la formation spécifique possède un pôle psychologique, social, humain (gestion des crises, communication non-violente, pathologies psychiatriques, handicap...) et qu'il serait utile que leur secrétariat se voit également dispensé ce type de formations sociales et psychologiques.

Une formation initiale mais aussi continue avec un certain nombre de points à accumuler par an permettrait de renforcer la qualité des administrations dès lors que cela impliquerait un effort professionnel de la part de l'administrateur qui veut rester « agréé » et fera le tri entre les administrateurs impliqués et ceux qui ne le sont pas ou qui n'exercent la profession qu'accessoirement.

#### *c. Désignation des administrateurs professionnels*

**338. Nombre de dossiers.** 8,06% des administrateurs professionnels s'occupent de moins de 10 dossiers d'administration judiciaire, 42,48% des administrateurs professionnels s'occupent de 10 à 50 dossiers d'administration judiciaire, 28,49% des administrateurs professionnels s'occupent de 50 à 100 dossiers d'administration judiciaire, 17,20% des administrateurs professionnels s'occupent de 100 à 200 dossiers d'administration judiciaire et 3,76% des administrateurs professionnels s'occupent de plus de 200 dossiers d'administration judiciaire.

Il est à remarquer que les administrateurs professionnels qui sont en charge du plus grand nombre de dossiers en ont entre 450 et « *plus de 500* ». Ces administrateurs sont tous francophones. L'administrateur professionnel néerlandophone qui a le plus de dossiers en a 150.

**339.** Un peu plus de la moitié des administrateurs professionnels interrogés (N = 168) estiment qu'il ne faut pas mettre de **limite dans le nombre de dossiers à traiter**, étant entendu que 30% (N = 100) seulement des administrateurs professionnels interrogés estiment qu'il faudrait mettre une limite et le reste n'a pas d'avis (N = 10) ou n'est "ni en accord, ni en désaccord" (N = 37).

Un administrateur professionnel précise qu'une limite dans le nombre de dossiers n'a pas beaucoup de sens dès lors qu'il est possible de traiter 150 dossiers d'administration légers comme 30 dossiers d'administration très lourds.

Un autre administrateur professionnel estime, dans le même sens, qu'il n'est pas opportun de limiter le nombre de dossiers d'administration judiciaire par professionnel mais qu'il est plus important de s'assurer qu'un administrateur professionnel puisse mettre en place une équipe pluridisciplinaire (assistants sociaux, comptables, etc.) pour traiter efficacement ses dossiers. Cette approche de travail

collectif permet d'ailleurs d'acquérir de l'expérience dans la matière tout en étant plus efficace et qualitatif qu'un administrateur professionnel dont le nombre de dossier est inférieur mais qui est contraint de les traiter seul, dans tous ses aspects. Plusieurs administrateurs professionnels mentionnent la nécessité de mettre en place des contrôles de qualité et des sanctions efficaces plutôt que de limiter le nombre de dossiers.

**340.** D'autres administrateurs professionnels estiment, au **contraire**, que limiter le nombre de dossiers permettrait de conserver le caractère humain de l'administration, et d'éviter qu'une mesure de protection judiciaire se transforme dans la pratique en une mesure de gestion comptable, comme ce serait le cas dans certains cabinets d'avocats. Cette position semble être suivie par 20,38% des administrateurs.

Un administrateur professionnel précise même que le nombre de dossiers d'administration devrait être limité à 15 dossiers, avec interdiction de subdélégation.

**341.** A la question de savoir si une **méthode claire et transparente de désignation des administrateurs professionnels** devrait être mise en place, 45,88% des administrateurs professionnels interrogés (N = 145) y sont favorables. 18,35% des administrateurs professionnels interrogés n'y sont pas favorables et 35,44% n'ont pas d'avis sur la question ou ne sont "ni en accord, ni en désaccord". Plusieurs administrateurs professionnels précisent qu'il ne faut pas instaurer de critère de sélection mais qu'il convient de faire confiance aux juges de paix qui, dans la pratique, exercent déjà un certain contrôle de qualité en désignant les administrateurs en fonction des particularités du dossier concerné. A la question de savoir si des conditions préalables à l'exercice de la profession d'administrateur professionnel, telles que la disponibilité et l'accessibilité, devraient être mises en place, une plus grande partie des administrateurs professionnels interrogés n'y sont pas favorables (N = 173), 88 y sont favorables, 50 administrateurs professionnels ne sont "ni en accord ni en désaccord" et 5 administrateurs professionnels n'ont pas d'avis.

*d. Nature et limite de la mission de l'administrateur professionnel*

**342.** Il apparaît clairement des résultats de l'enquête en ligne diffusée auprès des administrateurs professionnels que la mission qui leur est le plus souvent confiée est celle de la **représentation pour l'administration des biens** (85,66% des administrateurs professionnels répondent « souvent » et « très souvent » dont 59,55% répondent « très souvent »).

Dans une moindre mesure, les administrateurs professionnels sont également régulièrement désignés par le juge de paix pour effectuer une mission de **représentation pour les biens et pour la personne** (les réponses ici sont plus réparties entre les répondants : 35% de « parfois »; 29,30% de « souvent » et « 22,93% de « très souvent »).

S'agissant de la mission de **représentation de la personne uniquement**, les résultats s'inversent puisque 74,84% des administrateurs professionnels interrogés (N = 223) répondent qu'ils n'y sont jamais ou rarement confrontés, avec une majorité de « jamais » (47,99%).

**343.** S'agissant des **missions d'assistance**, lesquelles sont priorisées par le législateur belge, que ce soit pour une incapacité relative aux biens de la personne, une incapacité relative à sa personne ou une incapacité hybride pour ses biens et sa personne, les désignations d'administrateurs professionnels par un juge de paix avec mission d'assistance demeurent rares dans la pratique puisque plus de 95% des administrateurs professionnels interrogés n'y sont confrontés « jamais » (N = 186 pour les biens, N = 250 pour les biens et la personne et N = 267 pour la personne) ou « rarement » (N = 91 pour les biens, N = 30 pour les biens et la personne et N = 16 pour la personne).

Les désignations d'administrateurs professionnels pour une mission d'assistance concernent, à l'instar des missions de représentation, davantage les incapacités relatives aux biens qu'à la personne.

Par contre, la moitié des administrateurs professionnels interrogés (51,27%, N = 162) ne voient pas de difficultés à être soumis à une mission d'assistance dès lors que seulement 13,92% des administrateurs interrogés (N = 44) estiment expressément que les professionnels ne devraient pas être désignés pour une mission d'assistance, le reste n'ayant pas d'avis (N = 31) ou n'étant "ni en accord, ni en désaccord" (N = 79).

**344.** Que ce soit pour l'exercice d'une mission d'assistance ou d'une mission de représentation, une grande partie des administrateurs professionnels interrogés (73,65%, N = 232) ne voient pas de difficulté à ce qu'un **administrateur professionnel soit désigné comme administrateur de la personne**. Seuls 8,25% des administrateurs professionnels interrogés (N = 26) estiment qu'un professionnel tel qu'un avocat ne devrait pas intervenir pour les décisions relatives à la personne de l'administré et qu'une telle administration devrait être réservée aux membres de la famille ou aux proches de la personne incapable. Ainsi, pour certains de ces administrateurs professionnels, l'administration de la personne est un concept flou et parfois alambiqué à mettre en œuvre pour un professionnel.

Le surplus des administrateurs professionnels interrogés n'a pas d'avis à ce sujet (N = 7) ou n'est "ni en accord, ni en désaccord" (N = 50).

Un administrateur professionnel interrogé précise qu'il serait également utile de mettre en place un suivi psychologique pour les dossiers sensibles et émotionnellement lourds.

**345.** A la question ouverte « **quelles améliorations suggérez-vous ?** », une problématique ressortait assez nettement, à savoir, celle des contours et des limites à donner à la mission de l'administrateur professionnel.

Plusieurs administrateurs professionnels estiment qu'il faudrait que la mission ou le mandat qui leur est confié par les justices de paix soit plus clair, pour éviter ensuite des discussions dans la mise en œuvre de l'ordonnance.

Beaucoup d'administrateurs professionnels interrogés mettent en avant qu'ils sont très fréquemment amenés à agir au-delà des contours de leur mission en raison d'une mauvaise perception de leur rôle réel par la société et les acteurs sociaux. Les familles, les amis, les proches, les assistants sociaux ont tendance très fréquemment à mettre sur les épaules de l'administrateur professionnel toutes les difficultés qu'ils rencontrent. L'administrateur professionnel est ainsi vu comme un « sauveur » ou un « concierge » par les personnes protégées et les tiers. Ils sont appelés à régler les moindres difficultés rencontrées par les administrés en tout temps (il est ainsi supposé, voire enseigné dans les formations, qu'un administrateur professionnel devrait être joignable au téléphone 7 jours sur 7). Les administrateurs professionnels se voient très souvent reprocher "*de ne pas en faire assez*", ce qui est source de frustrations dans le chef de la personne protégée et de ses proches mais également dans le chef des administrateurs professionnels qui n'entendent pas élargir continuellement leur rôle et leurs tâches.

Les tâches de l'administrateur professionnel tendent également à s'étendre en raison de l'affaiblissement des services sociaux de première ligne qui délèguent, par manque de moyens ou de temps, une partie de leur travail social aux administrateurs professionnels, lesquels se retrouvent asphyxiés par des tâches administratives et le suivi quasiment quotidien des questions et démarches de leurs administrés.

Pour que l'esprit de la loi du 17 mars 2013 soit respecté, il faudrait idéalement que chaque personne protégée dispose d'un réseau familial et social, ce qui n'est pas le cas dans les faits. Dans la pratique, les personnes concernées et les services qui l'entourent attendent de l'administrateur qu'il supplée cet état de fait et qu'il occupe ce rôle ou qu'il crée lui-même ce réseau social autour de la personne protégée.

Les administrateurs professionnels souhaitent donc que soit remis en avant dans l'opinion publique leur juste mission qui n'est pas celle d'assistant social présent pour gérer les besoins psychologiques, socio-affectifs de la personne protégée et lui assurer une présence quotidienne.

Il est également important de limiter le travail des administrateurs professionnels en renforçant fortement les services sociaux et les services d'aide de première ligne qui pourront travailler en collaboration avec eux.

Il est enfin important pour les administrateurs professionnels interrogés que le juge de paix ne prononce pas des mesures de protection judiciaire dans des situations où les personnes concernées ne sont pas incapables mais ont en réalité besoin d'une assistance sociale, en respect du principe de subsidiarité des mesures de protection judiciaire par rapport aux mesures de protection extrajudiciaire, lesquelles ne se limitent pas aux seuls mandats de protection extrajudiciaire.

*e. Rémunération de l'administrateur professionnel*

**346.** Un total de 199 administrateurs professionnels interrogés (62,97%) ne s'estiment **pas satisfaits** de leur rémunération contre seulement 20% des administrateurs professionnels qui s'en estiment satisfaits (N = 64), le reste n'ayant pas d'avis (N = 3) ou n'étant "ni en accord, ni en désaccord" (N = 49). 61,73% des administrateurs professionnels interrogés (N = 195) estiment qu'il faudrait prévoir une **rémunération uniforme** sur le plan fédéral. 20,25% des administrateurs professionnels (N = 19) n'ont pas d'avis à émettre sur cette question ou ne sont "ni en accord ou en désaccord" et 18,04% (N = 57) des administrateurs professionnels indiquent être "en désaccord" ou "totalement en désaccord" avec cette rémunération uniforme fédérale.

**347.** La question de la rémunération correcte est une question qui occupe fortement un grand nombre d'administrateurs professionnels, lesquels s'en emparent à la question ouverte « **quelles améliorations suggérez-vous ?** ».

Certains administrateurs professionnels regrettent que la loi du 17 mars 2013 ait augmenté leurs missions, leurs tâches administratives et leur charge de travail sans pour autant avoir prévu une augmentation de leur rémunération pour toutes ces tâches.

En effet, l'entrée en vigueur de la réforme de la loi du 17 mars 2013 au 1er septembre 2014 et celle du Registre central de protection des personnes au 1er juin 2021 ont entraîné une charge de travail supplémentaire pour les administrateurs professionnels par l'augmentation du nombre de tâches administratives, directes ou indirectes. Ces tâches administratives prennent une place très importante dans la gestion quotidienne d'un dossier et obligent les administrateurs professionnels à supporter des coûts d'organisation interne et de personnel exponentiels (secrétariats, collaborateurs, employés, etc.).

Or, ces tâches ne sont pas rémunérées par le législateur et les administrateurs professionnels ne sont pas défrayés pour leurs coûts de personnel. Il en est de même de l'administration de la personne, nouveauté de la réforme de 2013 mais pour laquelle aucune rémunération n'est prévue.

Certains administrateurs professionnels interrogés indiquent même travailler dans leurs dossiers « à perte ». Certains font état du fait que si les choses ne sont pas revues, ou que la réforme telle que

discutée (et adoptée au 8 novembre 2023) n'est pas modifiée, ils se déchargeront de leurs dossiers d'administration.

Un grand nombre d'administrateurs professionnels souhaitent une **meilleure prise en charge de leurs frais** tels que leurs coûts de secrétariat ou leurs frais de carburant et de copies, avec une indexation de ces frais.

La question de l'instauration d'une **rémunération minimale** uniforme (une « taxation garantie ») pour les dossiers où le patrimoine de la personne est insuffisant est également très souvent soulevée par les administrateurs professionnels interrogés, avec l'instauration pour y pallier, soit d'un fond identique à celui qui existe pour les médiateurs de dettes, soit de l'obligation pour le CPAS de prendre en charge certains frais et honoraires.

Les administrateurs professionnels estiment qu'une rémunération plus élevée est cohérente pour prendre en compte le caractère *intuitu personae* et social des administrations, et ce surtout lorsque l'avocat se spécialise dans la matière de l'administration et met en place une équipe pluridisciplinaire à ses côtés.

S'ils semblent favorables à une harmonisation des pratiques qui sont trop divergentes entre les cantons, les administrateurs professionnels interrogés semblent **opposés à l'idée d'un montant forfaitaire** par dossier car ils estiment que cela pourrait niveler le niveau des administrations vers le bas et inciter les avocats à s'en détourner.

*f. Valorisation de l'image de l'administrateur professionnel*

**348.** La majorité des administrateurs professionnels interrogés (77,07%, N = 242) estime que les **administrateurs professionnels devraient être davantage reconnus**. 22 administrateurs professionnels sont « totalement en désaccord » ou « en désaccord » avec cette affirmation et 42 administrateurs ne sont « ni en accord ni en désaccord », étant entendu que 7 administrateurs professionnels n'ont pas d'avis.

Pour bon nombre des administrateurs professionnels interrogés, qui s'emparent de la problématique de la reconnaissance de leur travail dans la question ouverte « **quelles améliorations suggérez-vous ?** », il est impératif de revaloriser l'image de l'administrateur professionnel qui est encore trop souvent négative aux yeux du législateur, de la presse écrite et audiovisuelle et donc de la société, des familles des personnes protégées et des personnes protégées elles-mêmes.

L'image de l'administrateur professionnel perçu comme un voleur a été largement véhiculée par les médias qui n'ont eu de cesse de pointer les rares cas où l'administration a été mal réalisée par un professionnel.

Conséquence de cela dans la pratique, les administrateurs professionnels interrogés font état de situations fréquentes de blocages, de refus, de manque de confiance envers leur travail, d'absence de reconnaissance du travail accompli et même de violence et d'agressivité.

Les administrateurs professionnels interrogés sont d'avis qu'il faudrait urgemment instaurer des campagnes de promotion de la fonction par les politiques et la presse dans le but de recréer un lien de confiance entre la société civile et les administrateurs professionnels et revaloriser ces derniers pour ce qu'ils sont, soit des spécialistes du droit ayant un rôle social et humain à cœur afin de porter au mieux la gestion des biens et de la personne d'une personne protégée en collaboration et confiance avec sa famille et ses proches.

g. *Reconnaissance de l'existence et de la mission de l'administrateur professionnel*

**349.** Une autre difficulté est pointée par une très grande partie des administrateurs professionnels dans la question ouverte *“quelles améliorations suggérez-vous ?”*.

Les administrateurs professionnels interrogés font état du fait qu'il est **très difficile dans la pratique de faire reconnaître à certains tiers l'existence d'une administration judiciaire par rapport à une personne protégée**. Ces tiers sont principalement les administrations fiscales, régionales et communales, les Centres publics d'action sociale, les établissements bancaires, les grandes sociétés et fournisseurs de services, les opérateurs de télécommunication, certains créanciers, les hôpitaux, les débiteurs des revenus, les huissiers, les sociétés de recouvrement...

La publication au Moniteur belge d'une partie de l'ordonnance n'est pas suffisante aux yeux des administrateurs professionnels interrogés car, dans la pratique, leur mission n'est que difficilement reconnue sans que l'intégralité de l'ordonnance ne soit produite. Même en cas de production de l'ordonnance, des difficultés subsistent régulièrement.

Le rapport avec les tiers est donc très difficile dans la pratique dès lors que les tiers susmentionnés nient la présence de l'administrateur et continuent à contacter les personnes protégées directement, leur refusent l'accès aux informations nécessaires ou négligent de leur répondre (un simple changement d'adresse peut prendre plusieurs mois).

En conséquence, beaucoup de temps perdu, du découragement, des délais pour les administrés qui sont extrêmement longs, une charge de travail qui augmente et des recours incessants pour essayer de corriger les actes qui continuent à être posés par les personnes protégées elles-mêmes.

Ce manque de reconnaissance est accru en raison de la numérisation de tous les services, publics comme privés. Les administrations ou les entreprises n'ont plus d'adresses électroniques et ne répondent ni au téléphone ni aux courriers papiers qui leur sont adressés. Par ailleurs, il y a énormément de situations où les services ne sont accessibles qu'avec la carte d'identité de la personne protégée.

Selon les administrateurs professionnels interrogés, il leur faut parfois passer des heures dans des call centers, démultiplier les contacts ou aller jusqu'à porter plainte pour obtenir la moindre information.

Pour les établissements bancaires en particulier, les administrateurs professionnels interrogés notent des difficultés en raison de situations de blocages des banques qui refusent de leur reconnaître un pouvoir d'action ou un accès aux informations nécessaires. Des comptes sont bloqués systématiquement par les banques, sans accès pendant plusieurs mois.

Ces lenteurs systématiques posent des difficultés importantes pour les administrateurs professionnels qui ont l'obligation légale en début de dossier de déposer un rapport initial dans le mois.

Plusieurs solutions sont proposées dans l'enquête en ligne par les administrateurs professionnels :

- La création d'un véritable statut d'administrateur professionnel.
- La mise en place d'une banque de données ou d'un registre central pour notifier de manière automatique la présence d'un administrateur et l'étendue de sa mission.

- La mise en place de services spécifiques (ou d'un point de contact spécifique) « administration des biens » auprès des banques, mutuelles, administrations, fournisseurs d'énergie et services de télécommunication.
- L'octroi, aux administrateurs professionnels, des mandats d'accès à toutes une série de services qui ne leur sont pas accessibles actuellement, ou qui ne le sont qu'avec la carte d'identité de l'administré : Myminfin, BNB, RN, ONP...
- La mise en place de sanctions systématiques lorsque l'intervention de l'administrateur n'est pas respectée.

#### *h. Déontologie et corps disciplinaire*

**350.** La création d'un **code de déontologie** pour les administrateurs professionnels n'emporte pas l'approbation de la majorité des administrateurs professionnels interrogés. Si une grande partie des répondants y sont favorables (46,84%, N = 148), 26,58% n'émettent aucun avis sur la question (N = 12), ne sont « ni en accord ni en désaccord » (N = 72) ou 26,58% n'y sont pas favorables (N = 84).

La question était posée également aux administrateurs professionnels de savoir ce qu'ils pensaient de la création d'un nouveau **corps disciplinaire** pour les administrateurs. Beaucoup y répondent défavorablement (55,42%, N = 174). Beaucoup ne sont également « ni en accord ni en désaccord » (27,71%, N = 75) ou n'ont pas d'avis à émettre (N = 12). Seul 16,88% des administrateurs professionnels interrogés y répondent favorablement (N = 53).

#### *i. Cadre légal actuel relatif aux incapables majeurs*

**351.** A la question de savoir si les administrateurs professionnels estiment qu'il faudrait **simplifier la législation**, 40% des administrateurs professionnels interrogés y sont favorables (N = 138), 40% n'ont pas d'avis (N = 22) ou ne sont "ni en accord ni en désaccord" (N = 109). 20% des administrateurs professionnels estiment qu'il n'est pas nécessaire de simplifier la législation actuelle (N = 46).

#### *j. Obligations administratives*

**352.** La question était posée de savoir si les administrateurs professionnels étaient d'accord ou non avec l'affirmation selon laquelle il faudrait **alléger leurs obligations administratives**.

Il apparaît de l'enquête qu'il y a autant d'administrateurs professionnels qui estiment qu'il faut qu'ils puissent être allégés de certaines obligations administratives (N = 135) que d'administrateurs professionnels qui estiment que cela n'est pas nécessaire (N = 123). 47 administrateurs professionnels ne sont "ni en accord, ni en désaccord" avec cette affirmation et 10 administrateurs professionnels n'ont simplement pas d'avis à émettre.

Il est à remarquer que 80 % des administrateurs professionnels qui y sont favorables sont francophones (N = 109 / 135).

Pour beaucoup d'administrateurs professionnels, la problématique liée aux tâches administratives semble devoir être réglée par le biais d'une meilleure rémunération pour toutes ces tâches et pour les coûts de secrétariat et de personnel que cela entraîne.

Pour d'autres, il faut réduire le nombre de tâches administratives dès lors que le temps passé à ces tâches fait passer l'administratif et la comptabilité avant le travail humain et l'attention à porter à la personne protégée elle-même.

Une partie des administrateurs professionnels interrogés estiment que, face aux tâches administratives chronophages et afin d'améliorer l'individualisation des administrations, il conviendrait de privilégier les cabinets dans lesquels il existe une équipe pluridisciplinaire (avocat, secrétariat, assistants sociaux, comptables...) pour répartir au mieux les différentes tâches et pouvoir travailler davantage en collaboration avec les services sociaux de première ligne ou avec un service ou une ASBL de coordination.

k. *Individualisation de la mission*

**353.** Les **administrateurs professionnels** ont été interrogés au sujet des stratégies mises en place afin de **s'adapter à chaque personne protégée**. Ils avaient le choix entre plusieurs propositions de réponses, étant entendu qu'ils pouvaient également opter pour la réponse "autre..." et proposer une réponse libre et qu'ils pouvaient également indiquer ne pas avoir d'avis sur la question.

- Pour pouvoir s'adapter à chaque personne protégée, 22,38% des administrateurs professionnels ont choisi la réponse "*en limitant le nombre de dossiers*" (N = 77).
- 61,91% des administrateurs professionnels ont choisi la réponse "*en adaptant l'organisation du cabinet en conséquence*" (N = 213).
- 23,92% des administrateurs professionnels interrogés (N = 116) ont choisi la réponse selon laquelle ils collaboraient avec certaines personnes telle que leur secrétariat, des services sociaux, des services d'orientation, des collaborateurs internes au cabinet (avocat, assistant administratif, etc.), la personne de confiance, la famille et les proches, des personnes de référence dans les diverses institutions, des ASBL, des services d'aide à domicile, des notaires, le greffe, les médecins, les psychologues.
- 60 administrateurs professionnels ont coché la réponse libre « autre » et font état du fait qu'il est essentiel pour s'adapter aux besoins de chacun d'être conscient que chaque dossier est différent, d'être patient, empathique, de passer du temps personnellement avec la personne protégée et sa famille (et ne pas déléguer cette tâche à son secrétariat), d'essayer de comprendre la personne protégée et de s'adapter à ses propres capacités de compréhension et aux modalités de contacts avec elle qui lui sont propres, d'avoir des contacts avec les tiers professionnels, de participer à des colloques qui peuvent aider dans la gestion quotidienne (sécurité sociale, éducateurs de rue, intervenants sociaux), de créer un réseau de contacts et d'intervenants autour de la personne à protéger, de mettre en place une permanence téléphonique et d'être joignable et disponible en personne de 5 à 7 jours par semaine et de répondre aux questions dans un délai court, de mettre en place un secrétariat efficace, d'accorder une attention tout particulière au premier rendez-vous avec la personne et puis de la rencontrer plusieurs fois par an en fonction de ses besoins.
- 19 administrateurs professionnels n'ont pas d'avis sur la question.

l. *Association de la personne protégée à l'administration*

**354.** A la question ouverte « **comment associez-vous la personne protégée dans la mise en œuvre de l'administration ?** », les réponses des administrateurs professionnels interrogés sont très variables. Pour certains administrateurs professionnels, le degré d'implication de la personne protégée dans l'administration de ses biens ou de sa personne dépend de *sa capacité et de son degré de discernement*. Quelques administrateurs professionnels indiquent qu'ils ne sauraient impliquer la personne concernée puisque par essence elle est incapable. D'autres, plus nombreux, estiment que si la personne concernée n'est pas capable, soit ils ne l'impliquent pas ou peu, soit ils associent plutôt ses proches, la personne de confiance ou des tiers (membres de la maison de repos, assistant social, etc.).

Pour d'autres administrateurs professionnels, le degré d'implication de la personne protégée dépend également de *son souhait à être impliquée*. Certaines personnes protégées ne souhaitent en effet pas avoir de contacts avec leur administrateur. D'autres, au contraire, peuvent appeler plusieurs fois par jour. Un administrateur professionnel indique qu'en 20 ans d'expérience, il s'est rendu compte que 80% du temps est octroyé aux mêmes 10% de ses dossiers d'administration.

Parfois, certains administrateurs professionnels interrogés ont une *méthode unique*, qu'ils appliquent à tous leurs dossiers, parfois ils adaptent l'implication et la méthode en fonction du dossier et de la personne protégée ou de ses proches.

Certains administrateurs professionnels semblent avoir *un rôle très actif* dans l'implication de la personne protégée : ils la tiennent d'emblée informée des décisions prises et des actes posés, ils prennent contact régulièrement avec elle par téléphone, e-mail ou sms, ils programment des visites plus ou moins régulièrement au cabinet ou à domicile, ils demandent l'avis - voire l'accord - de la personne concernée sur tous les actes et décisions prises, ils font preuve d'une accessibilité permanente, ils fixent avec elle son budget quotidien, ils revoient ensemble les chiffres, les objectifs et les projets, ils font état d'une collaboration « totale » et du fait que « tout est négociable », ils envoient une carte pour les fêtes, ils essayent de donner un sentiment d'autonomie en lui laissant faire de petits choix et en lui demandant son avis sur les choix plus conséquents.

Certains administrateurs professionnels interrogés semblent être effectivement sensibles à l'idée d'impliquer la personne dans la gestion de son administration mais le font *d'une manière plus passive* : ils écoutent, ils répondent à la personne protégée ou à ses proches lorsqu'ils en font la demande uniquement, ils associent la personne protégée quand c'est nécessaire, ils prévoient uniquement un premier rendez-vous en début de mandat et les contacts ultérieurs, si nécessaires, se font par mail ou par téléphone, ils n'associent pas la personne concernée à son budget et aux décisions qui sont prises mais une discussion a lieu une fois par an au moment où ils lui communiquent le rapport annuel, etc.

Certains administrateurs professionnels interrogés, par contre, ne semblent *pas impliquer du tout*, ou rarement les administrés, car cela serait en théorie et en pratique impossible (« *le moins possible* », « *non car cela n'a pas de sens* », « *rarement possible* »). Deux administrateurs expliquent qu'il est préférable de ne pas associer la personne protégée et son environnement aux discussions financières et de ne pas lui envoyer le rapport annuel car les personnes concernées prennent alors conscience des finances et cela entraîne une avalanche de demandes pour avoir un nouveau téléphone, des vêtements, des cadeaux, etc. et une frustration lorsque ces demandes ne peuvent toujours être satisfaites. Cette partie des répondants est cependant largement minoritaire.

#### *m. Personnalisation de la mesure de protection judiciaire*

**355.** A la question « **quelles difficultés rencontrez-vous pour personnaliser l'administration à chaque personne protégée ?** », la plupart des administrateurs professionnels interrogés relatent une difficulté liée à la communication avec la personne protégée (55,52%, N = 191) ou avec l'entourage (37,79%, N = 130).

31,10% des administrateurs professionnels interrogés (N = 107) semblent avoir des difficultés à se conformer aux principes énoncés par la personne protégée et 25,87% (N = 89) des répondants semblent avoir une charge de travail trop élevée que pour avoir le temps de réellement faire une protection "sur-mesure".

D'autres difficultés sont également citées pour la personnalisation de la mesure (et qui sont des difficultés transversales dans l'enquête) par les administrateurs qui ont coché la réponse ouverte « autre... » :

- L'insuffisance de l'aide des services sociaux sur le terrain, ce qui génère une charge de travail plus importante.
- Le refus des tiers de communiquer des informations essentielles et l'impossibilité croissante de joindre les banques, les mutuelles, les administrations et autres services facilement (passage par des « calls center »).
- Les difficultés avec les sites internet et l'informatique.
- Le dirigisme administratif des administrations étatiques.
- La personnalité de la personne protégée, ses limites cognitives, sa violence, son agressivité ou celles de ses proches (assuétudes diverses, refus de soins, maladie mentale, positions déraisonnables, etc.).
- L'absence de la personne protégée et son refus d'être sous protection judiciaire.
- Le manque de moyens financiers dont dispose la personne protégée.
- La rémunération de l'administrateur professionnel pour pouvoir passer le temps nécessaire à la personnalisation de la mesure de protection.
- La vision négative de l'administrateur professionnel par l'administré et ses proches dès le départ et qui force l'administrateur à devoir gagner leur confiance pour pouvoir travailler.
- La rédaction des rapports périodiques qui est chronophage.

Un total de 56 administrateurs professionnels (16,27%) juge infaisable dans la pratique de personnaliser l'administration à chaque personne protégée.

Pour d'autres administrateurs professionnels interrogés, la personnalisation de la mesure de protection judiciaire n'est certainement pas infaisable mais demande un temps et une implication humaine qui doit passer par l'expérience, la mise en place d'une équipe spécialisée et une bonne organisation interne.

Pour d'autres encore, assez nombreux, il n'y a pas de difficultés rencontrées dans la majorité des cas et la personnalisation se fait naturellement.

#### *n. Personne de confiance*

**356.** La question était posée aux **administrateurs professionnels** de savoir comment est-ce qu'ils **perçoivent la présence d'une personne de confiance** dans leurs dossiers.

- 65,16% des administrateurs professionnels (une majorité de francophones, N = 125, une minorité de néerlandophones, N = 77) jugent la présence d'une personne de confiance dans un dossier comme étant un élément positif, voire très positif.
- Seuls 19 administrateurs professionnels ont indiqué qu'il s'agissait d'un élément négatif (N = 16), voire très négatif (N = 3) dans leurs dossiers.
- 86 administrateurs interrogés ont toutefois choisi la réponse proposée "neutre" et 3 administrateurs néerlandophones ont indiqué « *je ne sais pas* ».

Dans une question libre, un administrateur professionnel indique que le mauvais choix de la personne de confiance existe (personne peu présente ou intéressée financièrement) et peut poser des problèmes dans l'administration. Un autre suggère de mettre en place une période d'essai. Un autre administrateur professionnel indique que la présence d'une personne de confiance ralentit l'administration car il faut alors composer avec un double agenda.

*o. Principes ou souhaits énoncés par la personne protégée*

**357.** La question suivante était posée aux administrateurs professionnels : « A quelle fréquence les dossiers d'administration que vous gérez comprennent-ils des **souhaits que l'administré a consigné** dans une déclaration de préférence et/ou des suggestions du juge de paix ? ».

- A cette question, 70% des administrateurs professionnels interrogés ne rencontrent jamais (N = 118) ou rarement (N = 101) de principes à suivre contenus dans une déclaration de préférence ou dans une ordonnance d'un juge de paix.
- 15% des administrateurs interrogés (N = 48) en rencontrent « parfois » et seuls 23 administrateurs en rencontrent « souvent » et 2 « toujours ».
- 3 administrateurs francophones ont indiqué « *je ne sais pas* ».

Lorsque ces principes sont indiqués, ces derniers concernent le plus fréquemment l'affectation des revenus (47,80% de « parfois » à « toujours »), puis la gestion patrimoniale (50,62% de « parfois » à « toujours »). Dans une moindre mesure, ils concernent les choix relatifs à la personne (40,63% « parfois » à « toujours »), les questions liées aux soins (36,71% de « parfois » à « toujours ») et les traitements médicaux (28,03% de « parfois » à « toujours ») et, enfin, les actes et soins aux animaux domestiques (27,22% de « parfois » à « toujours »).

*p. Difficultés et améliorations liées à la mise en œuvre de l'administration*

**358.** Deux questions ouvertes étaient encore posées aux administrateurs professionnels :

- « **Q16. Y a-t-il encore des difficultés** auxquelles vous êtes confrontés ? »,
- « **Q17. Selon vous, comment peut-on encore améliorer** la mise en œuvre de l'administration dans la pratique ? Veuillez indiquer vos suggestions brièvement. ».

Les réponses des administrateurs professionnels à la première question ouverte peuvent être résumées comme suit :

- Justice de paix : les pratiques dans les cantons sont trop variables, ce qui n'est pas efficace et crée de l'insécurité juridique. De plus, il y a, dans certains nombres de cantons, un arriéré judiciaire trop important.
- Changement dans la nature des administrations : les personnes protégées dans le cadre d'une administration judiciaire sont de moins en moins des personnes âgées dont le dossier est moins complexe que des personnes plus jeunes, plus actives et plus autonomes mais qui se retrouvent sous protection judiciaire en raison d'une maladie mentale ou d'une toxicomanie, par exemple, et dont les services sociaux ne veulent plus. Ces dossiers sont beaucoup plus difficiles à gérer selon les répondants, tant par le fait que la personne protégée est active (leur situation financière est plus complexe, elles changent de statut, elles posent plus de questions, elles ont plus de demandes, elles ont plus accès à internet, etc.) que par son comportement (violence, dépression, assuétude, exigences, manque de respect, mode de vie marginal, méfiance, agissements dans le dos, ...).  
Le nombre d'administrations dites "simples" par les administrateurs professionnels interrogés diminue d'année en année et le nombre de cas atypiques augmente. Il est indiqué par certains professionnels que cela pourrait être lié à l'augmentation croissante des mandats de protection extrajudiciaire et de la désinstitutionnalisation des personnes

ayant une maladie mentale (les conseils et l'assistance ambulatoires sont préférés à une hospitalisation dans des centres de santé mentale).

- Mandats personnels : les mandats personnels ne permettent pas aux collaborateurs de représenter les avocats « loco ».
- Chasse aux informations utiles : Beaucoup d'administrateurs personnels se plaignent de ne pas avoir accès aux informations utiles et de devoir passer trop de temps à obtenir ces informations, notamment en début de dossier.  
Afin d'éviter de devoir perdre beaucoup de temps dans la recherche d'information, il est suggéré qu'un dossier complet soit préparé en annexe d'une demande en désignation d'un administrateur avec les revenus, les comptes bancaires, la mutuelle, les dettes, les immeubles, etc. ou alors que davantage de temps soit accordé pour le dépôt du rapport initial.  
Un autre administrateur propose également qu'un rapport régulier soit rendu par le centre où vit la personne protégée, par une ASBL ou par le Centre public d'action sociale sur l'état et les besoins de la personne.
- Numérisation de la société : l'informatisation de la société est une difficulté dans le cadre des administrations professionnelles non seulement au niveau des administrations étatiques, régionales et communales, des banques et des sociétés de services divers mais également en raison du fait que les personnes protégées et leurs proches ont à présent accès facilement à internet et à leur boîte mail et inondent de sollicitations les administrateurs professionnels desquels ils attendent une réaction immédiate.

**359.** Les réponses des administrateurs professionnels à la deuxième question ouverte peuvent être résumées comme suit : une meilleure rémunération, plus de réactivité et de reconnaissance des tiers et une meilleure collaboration entre les différents services, une politique de valorisation de la mission des administrateurs professionnels et de délimitation de ses contours, l'amélioration du Registre de protection des personnes, l'amélioration des accès à l'information fiscale, sociale, patrimoniale et médicale, la mise en place d'une période probatoire en cas de levée d'une mesure de protection, le renforcement des aides sociales de premières lignes et une meilleure collaboration avec ces aides, la diminution de la charge de travail globale, une simplification administrative, l'uniformisation de la matière et des pratiques entre les différents cantons, un contrôle comptable de qualité assuré par un service indépendant, l'extension des conditions de la loi aux situations d'incapacités non médicales, la nomination plus fréquente d'une personne de confiance, la limitation des demandes d'autorisation au juge de paix, l'octroi aux administrateurs professionnels de moyens coercitifs.

*q. Evaluation de la charge de travail des administrateurs professionnels*

**360.** Pour ce qui concerne l'évolution, depuis le 1er septembre 2014, de la charge de travail pour un dossier moyen, 60% des administrateurs professionnels interrogés (N = 180) estiment que leur **charge de travail a augmenté** depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2014, 3,95% des administrateurs professionnels interrogés estiment que leur charge de travail a diminué depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2014, 15,79% des administrateurs professionnels interrogés estiment que leur charge de travail est restée inchangée et 21,05% des administrateurs professionnels interrogés choisissent la réponse « *il est difficile de l'évaluer* ».

Pour les administrateurs professionnels ayant indiqué que leur charge de travail avait diminué (N = 12), ceux-ci précisent que cette diminution trouve sa source dans la plus grande facilité de rédaction des rapports et dans la gestion des requêtes, dans l'utilisation du Registre de protection des personnes et dans un encodage simplifié.

Pour les administrateurs professionnels ayant indiqué que leur charge de travail avait augmenté (N = 180), il peut être relevé au départ du questionnaire en ligne les raisons principales suivantes :

- Rapports annuels / comptabilité / encodage manuel.  
Le système de rapport annuel prévu par le biais du Registre central de protection des personnes est trop lourd, trop chronophage et peu intelligible pour pouvoir être efficace et être compris par les personnes protégées.  
Certains administrateurs professionnels continuent donc d'établir leurs rapports annuels sur papier ou via un tableau Excel pour leur propre comptabilité et pour pouvoir le communiquer utilement à la personne protégée, quitte à réaliser un double encodage.  
Il est impératif pour les administrateurs professionnels interrogés de supprimer les rubriques 7 et 8 des rapports annuels car les tableaux des revenus et charges sont inutiles et très chronophages.  
La toute grande majorité des administrateurs interrogés plaide pour qu'il soit suffisant de publier le livre-journal ou les extraits CODA des établissements bancaires afin non seulement de gagner du temps et améliorer la lisibilité du rapport mais également de prévenir les erreurs humaines.  
Certains administrateurs proposent de faire appel ou font déjà appel à des comptables.
- Attentes vis-à-vis de l'administrateur professionnel de plus en plus importantes, lequel doit être disponible en tout temps et pour toute demande et remplacer l'intégralité du réseau social de la personne protégée.
- Numérisation de la société : accès à l'information utile difficile, blocages récurrents, lenteurs administratives, règne de l'immédiateté en raison des moyens de communications envahissants et auxquels tout le monde a accès, multitude des plateformes qui rend la moindre démarche fastidieuse.
- Situations des personnes protégées plus complexe
- Gestion nouvelle de l'administration de la personne

*r. Amélioration de l'accessibilité et du fonctionnement du Registre central de protection des personnes*

**361.** Enfin, le questionnaire en ligne adressé aux administrateurs professionnels s'intéressait à l'évaluation du Registre central de protection des personnes, entré en vigueur le 1er juin 2021.

Une première question visait à évaluer la **satisfaction générale** des administrateurs professionnels par rapport au Registre central de protection des personnes, tant par rapport à sa création en elle-même que par son fonctionnement et son accessibilité.

Les répondants étaient invités à choisir, pour chaque proposition, un score de 1 à 5, un score de 1 représentant une très grande insatisfaction et un score de 5 représentant une très grande satisfaction.

La création du Registre central de protection des personnes a reçu en moyenne un score moyen de 3,53 de la part des administrateurs professionnels interrogés, le fonctionnement du Registre a reçu un score moyen de 3,08 et l'accessibilité du Registre a reçu un score moyen de 3,45.

Une deuxième question était posée de manière ouverte afin de récolter les différents **points d'améliorations** de l'accessibilité et du fonctionnement du Registre central de protection des personnes selon les administrateurs professionnels. Les réponses des différents répondants peuvent être résumées comme suit :

- La **suppression des rubriques 7 et 8** du rapport annuel,
- La modernisation de l'interface et la lisibilité du site, notamment en ajoutant des onglets et des couleurs plus dynamiques, comme c'est le cas notamment sur "RegSol", et en permettant une recherche plus aisée des dossiers d'administration,
- La mise en place d'une notification sonore ou visuelle automatique en cas de changement ou de nouveauté dans un dossier, voire la réception d'un e-mail en guise de notification,
- La mise en place d'un accusé de réception en cas de dépôt d'une requête ou d'un rapport,
- La possibilité d'extraire un fichier PDF ayant valeur probante et authentique de la partie du site qui liste les incapacités de la personne protégée et les pouvoirs de son administrateur ce, afin d'assurer une certaine publicité de la mesure sans avoir à produire l'intégralité ordonnance,
- La création d'un "helpdesk" plus performant,
- L'ajout de plus de 5 annexes et la possibilité d'écrire des réponses de plus de 4.000 caractères,
- L'amélioration de l'accès à la version mobile du Registre,
- L'amélioration du formulaire relatif à l'état de frais et honoraires de l'administrateur qui est inadapté,
- La suppression des nombreux et réguliers "bugs",
- L'amélioration de la sauvegarde de son travail car il est encore trop fréquent de perdre son travail malgré la sauvegarde réalisée,
- La programmation des mises à jour la nuit, en lieu et place des weekends où les administrateurs professionnels souhaitent parfois travailler,
- La mise en place d'un lien possible entre le Registre et les logiciels de gestion des cabinets et avec les données bancaires et celles des administrations,
- La mise en place d'une connexion journalière et/ou d'une connexion via "Itsme",
- La possibilité de se connecter à plusieurs sur un seul compte afin de faciliter l'accès au registre aux collaborateurs et le travail collectif,
- La simplification des documents du Registre qui sont trop difficiles à comprendre pour les personnes protégées,
- La possibilité de pouvoir insérer des tableaux Excel,
- La mise en place d'une plateforme similaire pour les administrateurs et les greffes.

s. *Table ronde du 31 octobre 2023*

**362.** La deuxième table ronde qui s'est tenue le 31 octobre 2023 en présence de cinq administrateurs professionnels représentatifs de leur profession et mandatés par les Ordres des barreaux, avait pour objet de discuter avec les professionnels du secteur des résultats des enquêtes réalisées dans le cadre de la recherche afin d'affiner les recommandations qui pouvaient être formulées.

La table ronde s'est ouverte sur une courte présentation des résultats des enquêtes en ligne réalisées auprès des juges de paix, des notaires, des associations représentatives du milieu, des membres de ces associations, des médecins et des établissements bancaires. Une présentation plus approfondie des résultats du questionnaire en ligne envoyé aux administrateurs professionnels, et auxquels 357 administrateurs professionnels ont participé, a également été présentée aux administrateurs professionnels présents à la table ronde.

Suite à ces présentations, des discussions avec les intervenants se sont déroulées quant aux résultats et aux recommandations qui pourraient être formulées pour l'amélioration dans la pratique de la loi du 17 mars 2013.

**363.** Les administrateurs professionnels présents relèvent tout d'abord que les résultats de l'enquête auprès des administrateurs professionnels néerlandophones et francophones mettent bien en exergue les différentes difficultés concrètes auxquelles ils sont confrontés au quotidien.

**364.** Ils indiquent ainsi que la **numérisation de la société** crée effectivement de **nouveaux défis** pour les personnes vulnérables et pour les administrateurs professionnels qui ont d'autant plus de mal à rentrer en contact avec les services dépersonnalisés des banques, des grands fournisseurs de services, des administrations, des services de télécommunication. Ils relèvent qu'il est devenu difficile également de payer les factures des personnes protégées ou à obtenir les informations utiles car les services en ligne demandent soit un identifiant soit la carte d'identité, qu'ils ne connaissent pas et qui sont en possession des personnes protégées.

Ils plaident pour que des services spécialisés « administration » soient mis en place au sein des grandes entreprises, des grands fournisseurs et des administrations et pour que des sanctions efficaces soient prises dans l'hypothèse où les tiers ne reconnaissent pas l'administrateur professionnel et sa mission. Ils plaident également pour qu'une plus grande publicité de la mesure de protection judiciaire soit mise en place, en élargissant les éléments de l'ordonnance qui doivent être publiés au Moniteur belge. Ils proposent ainsi de publier l'ensemble du dispositif de l'ordonnance, à l'exception des motifs qui sont plus sensibles et privés. Ceci afin d'éviter que les tiers ne demandent la communication de l'intégralité de l'ordonnance en raison du fait que les éléments actuellement publiés au Moniteur belge ne sont pas suffisants.

**365.** Ils confirment également que les **attentes du public et des services** à l'égard des administrateurs professionnels **augmentent** et ce, d'autant plus que les profils qu'ils sont appelés à gérer deviennent plus complexes. De nouvelles catégories de personnes vulnérables leur sont en effet confiées, comme par exemple des administrations pour des personnes plus jeunes mais isolées. Les profils dits « simples » sont, selon eux, davantage confiés à des mandataires ou à des administrateurs familiaux.

**366.** Les **administrateurs professionnels** présents confirment le fait qu'ils **ne sont pas un service social** et que, de plus en plus, les services de première ligne leur délèguent leur mission. Par exemple, les Centres Publics d'Action Sociale ne mettent plus en œuvre de guidance budgétaire et préfèrent renvoyer directement vers une protection judiciaire sans que cela ne soit nécessaire car la personne protégée est vulnérable mais pas incapable. Ils plaident donc pour que les justices de paix ne prononcent pas de mesure de protection judiciaire lorsque la personne concernée a besoin d'une assistance sociale tout au plus.

**367.** Les administrateurs professionnels présents font d'ailleurs remarquer à cet égard qu'imposer une **limitation dans le nombre de dossiers des administrateurs professionnels** n'est pas une solution

dès lors que ce sont les administrateurs professionnels spécialisés dans la matière qui investissent dans une organisation interne pluridisciplinaire qui permettra également un travail social. Limiter le nombre de dossiers risque de rendre la profession peu rentable et de ne plus attirer que des administrateurs professionnels qui exercent seuls à titre complémentaire.

**368.** Les administrateurs professionnels présents lors de la table ronde plaident également pour que les **tâches administratives soient externalisées** afin de pouvoir en revenir à leur travail d’avocat et à la plus-value que leur métier apporte à l’administration des biens et de la personne. Ils souhaitent pouvoir retrouver du temps pour se concentrer sur la personne protégée et pouvoir favoriser son autonomie et personnaliser la mesure de protection. Il n’y a, selon eux, aucune valeur ajoutée à ce que ce travail soit réalisé par un avocat.

**369.** Selon les administrateurs professionnels présents, les **principes de la loi du 17 mars 2013** tels que l’autonomie de la personne protégée, la personnalisation de la protection, l’association de la personne protégée à l’administration sont des principes **cohérents et souhaitables** mais ils n’est possible de les respecter dans la pratique qu’avec des moyens suffisants et en permettant à l’administrateur et au juge de paix de se centrer sur la personne protégée en allégeant la charge de travail des uns et des autres.

Les administrateurs professionnels présents estiment par contre que le fait de détailler les incapacités dans une longue “**check-list**” ne permet pas une plus grande autonomie de la personne protégée dès lors que les juges de paix ne sont pas capables d’identifier précisément sur base des certificats médicaux qui leur sont produits si la personne est capable ou non pour chaque acte identifié.

Au contraire, cette “checklist” aurait davantage tendance à effrayer les administrateurs familiaux qui ont le sentiment qu’une lourde responsabilité pèse sur leurs épaules et qui n’arrivent pas à contrôler tous les faits et gestes des personnes protégées déclarées incapables (exemple : il n’est pas possible d’empêcher concrètement une personne incapable d’aller faire un don de sang, si elle le souhaite).

**370.** De la même manière, les **administrateurs professionnels** présents **se questionnent** également sur le présupposé de la loi selon lequel le juge doit accorder la **préférence aux administrateurs familiaux**. Ils se demandent si ce principe n’est pas erroné et s’il ne faudrait justement pas obliger le juge à motiver sa décision lorsqu’il entend préférer un administrateur familial par rapport à un administrateur professionnel.

Ils estiment en effet que les administrateurs familiaux ne sont pas suffisamment formés ni compétents pour exercer une telle mission et que les abus sont fréquents.

En ce qui concerne la nouvelle possibilité pour le juge de paix d’enjoindre un administrateur familial à une formation contenue dans la loi nouvelle du 8 novembre 2023 relative au statut d’administrateur de la personne protégée, ils se questionnent au sujet de l’organisme ou la personne qui va prendre en charge ce genre de formation.

**371.** S’agissant du **Registre central** de protection des personnes, les administrateurs professionnels présents ont le sentiment qu’il présente un **réel intérêt uniquement pour les administrateurs familiaux**. La difficulté majeure avec ce Registre réside dans le fait que les administrateurs professionnels sont contraints d’encoder les revenus et les dépenses des personnes protégées à la main (**rubriques 7 et 8** du rapport annuel), ce qui est source d’erreur humaine alors même que le Registre central de protection des personnes est supposé être un document authentique enfermant une certaine vérité judiciaire. Il est donc impératif de pouvoir encoder les éléments du rapport de manière automatique,

en faisant le lien avec les données directement accessibles auprès des établissements bancaires et avec les logiciels de gestion utilisés par les administrateurs professionnels.

De la même manière, il est nécessaire de pouvoir alléger la charge de travail des juges de paix quant au contrôle des rapports annuels en faisant utilisation de logiciels déjà existants qui identifient automatiquement les opérations suspectes. Alléger la charge du contrôle comptable du juge de paix c'est, pour les administrateurs professionnels présents, lui permettre de se centrer aussi davantage sur le contrôle de la mise en œuvre par les administrateurs de leurs obligations de personnalisation de la mesure et d'association de la personne protégée à l'administration.

Les administrateurs professionnels présents estiment ensuite que leurs confrères et eux-mêmes devraient pouvoir avoir accès personnellement à toute une série d'informations et notamment aux informations de la Banque Nationale afin de pouvoir obtenir un listing des comptes bancaires des personnes protégées. Seuls les juges de paix peuvent actuellement demander ces informations et ne le font pas toujours par manque de temps et en raison de coûts que cela engendre.

**372.** En ce qui concerne le **nouveau registre des administrateurs professionnels** instauré par la loi du 8 novembre 2023 relative au statut d'administrateur de la personne protégée, la loi prévoit que l'administrateur professionnel est radié du registre en cas d'abus mais les administrateurs professionnels relèvent que le terme d'abus n'est pas été défini par le législateur ce qui laisse planer une certaine insécurité juridique.

Les administrateurs professionnels présents se demandent également si les administrateurs familiaux ne devraient pas être inscrits dans un tel registre.

**373.** Deux autres recommandations sont encore formulées au cours des débats, à savoir celle de prévoir la possibilité pour le juge de paix, dans des circonstances exceptionnelles, de **lever une mesure de protection judiciaire** sans qu'un certificat médical ne soit produit et celle de prévoir une incapacité ou à tout le moins une information à l'administrateur professionnel lorsque certains **actes** posés par la personne protégée pour lesquels elle demeure capable a de **fortes conséquences sur d'autres actes** pour lesquels elle est déclarée incapable. Il est cité l'exemple de la personne incapable de gérer ses biens qui se marie. Ce mariage a incontestablement un impact sur ses biens et l'administrateur professionnel doit pouvoir en être au minimum informé.

**374.** Enfin, la question était posée aux administrateurs professionnels présents d'identifier les **recommandations principales** qu'ils retiendraient s'ils ne pouvaient retenir que celles-là.

Les intervenants ont indiqué que selon eux, les avancées principales à prévoir sont le renforcement des moyens donnés aux administrateurs professionnels pour exercer leur mission avec **rentabilité**, la création de **sanctions en cas de non-respect** par les tiers de l'intervention d'un administrateur professionnel des biens ou de la personne, l'interdiction à faire au Service Public Fédéral Sécurité sociale de délivrer des **mandats postaux avec de l'argent liquide** et l'extension des **informations** contenues dans l'ordonnance à publier au **Moniteur belge**.

#### *t. Conclusion*

**375.** A l'issue des enquêtes en ligne et des discussions qui se sont tenues lors de la deuxième table ronde, certaines recommandations ont été proposées par les administrateurs professionnels pour améliorer l'application des principes de la loi du 17 mars 2013 dans la pratique et peuvent être synthétisées comme suit.

**376.** Premièrement, en ce qui concerne la **rémunération** des administrateurs professionnels, ces derniers appellent à une augmentation de leur rémunération, à une rémunération plus unifiée, à un défrayement de leurs frais et de leurs coûts de secrétariat et à la création d'un fond identique à celui des médiateurs de dettes.

A l'exception de la nécessité d'une certaine harmonisation de la rémunération entre les différents cantons, la loi du 8 novembre 2023 relative au statut d'administrateur de la personne protégée ne semble pas avoir rencontré les différentes attentes des administrateurs professionnels qui se sont exprimés dans le cadre de la présente enquête sociale.

**377.** Deuxièmement, face à la mauvaise compréhension du rôle réel de l'administrateur professionnel par la société et face à un affaiblissement massif des services d'aide sociale, il est primordial pour les administrateurs professionnels interrogés de **renforcer les services sociaux de première ligne** et de mobiliser davantage le réseau de services qui gravitent déjà autour de la personne protégée afin de pouvoir externaliser les tâches sociales et administratives qui excèdent le rôle de l'administrateur professionnel et l'empêchent de se concentrer sur la personne protégée elle-même.

Il convient que les services de première ligne soient renforcés également pour permettre aux juges de paix de respecter le principe de subsidiarité de la protection judiciaire en renvoyant les personnes vulnérables qui ne sont pas incapables vers des aides sociales extrajudiciaires.

**378.** Troisièmement, il est primordial pour les administrateurs professionnels interrogés **d'améliorer l'image que le grand public porte** à l'administration professionnelle et de nouer un lien de confiance entre les personnes concernées et les administrateurs en mettant en place des campagnes de promotion de la mission dans la presse écrite et télévisuelle.

La loi du 8 novembre 2023 relative au statut d'administrateur de la personne protégée prévoit que l'administrateur professionnel est radié du Registre en cas d'abus. Il conviendrait de définir la notion d'abus.

**379.** Quatrièmement, la **publicité de la mesure de protection judiciaire** doit être réformée afin d'étendre le contenu de la publication au Moniteur belge à l'intégralité du dispositif de l'ordonnance, à l'exception des motifs qui sont sensibles et doivent rester confidentiels.

Une autre solution au problème de reconnaissance des pouvoirs de l'administrateur professionnel par les tiers serait de pouvoir extraire un fichier PDF du listing des incapacités du Registre de protection des personnes, lequel aurait force probante et valeur authentique.

**380.** Cinquièmement, pour lutter contre la difficulté pour les administrateurs de rentrer en contact avec les établissements bancaires, les grands fournisseurs et certaines sociétés privées, dont les sociétés de télécommunication et pour faciliter l'accès aux informations utiles, les administrateurs professionnels proposent **d'instaurer de véritables sanctions envers les tiers** en cas de non-respect de l'intervention d'un administrateur professionnel.

Ils souhaitent également mettre en place une banque de données ou un registre central permettant de notifier de manière automatique à certains tiers la présence d'un administrateur professionnel et ses pouvoirs et / ou mettre en place un service spécifique ou un point de contact dédié aux administrations au sein des banques, des services administratifs, des mutuelles, des grands fournisseurs ou encore des services de télécommunication.

Il est nécessaire en outre pour les administrateurs professionnels interrogés de disposer de mandats d'accès aux informations sociales, patrimoniales et médicales utiles à l'exercice de leur fonction et à la rédaction de leurs rapports. Il en va ainsi, par exemple, des accès à la Banque nationale ou encore aux informations fiscales des personnes protégées via le site "MyMinfin". A défaut, il convient à tout le

moins d'élargir le délai dont dispose l'administrateur professionnel pour déposer son rapport initial au juge de paix.

Enfin, les administrateurs professionnels souhaitent interdire les mandats postaux avec de l'argent liquide, pratique encore et toujours utilisée par le Service Public Fédéral Sécurité sociale qui crée de réels blocages pour les personnes protégées, lesquelles restent plusieurs mois sans ressources.

**381.** Sixièmement, les administrateurs professionnels interrogés plaident pour un **allègement significatif de leur charge de travail** afin de pouvoir se concentrer sur l'administration en elle-même, en mettant en place une protection davantage « sur-mesure » et en favorisant l'autonomie de la personne protégée.

Cela passe notamment par une externalisation des tâches administratives et sociales, une communication plus efficace avec les tiers, un accès aux informations utiles et une amélioration du site du Registre de protection des personnes, et notamment l'encodage comptable qui est actuellement d'application.

**382.** Septièmement, dès lors que le contrôle sur base d'un encodage comptable annuel est extrêmement chronophage et source d'erreur humaine tant pour les administrateurs professionnels que pour les juges de paix, les administrateurs professionnels plaident pour une réforme des rapports annuels.

Ils suggèrent quasi-unaniment de **supprimer les rubriques 7 et 8** des rapports annuels et d'y substituer la production du livre-journal ou des extraits CODA. Il serait également souhaitable de pouvoir créer un lien entre le Registre de protection des personnes et les logiciels de gestion des administrateurs professionnels.

Enfin, afin d'alléger la charge de travail des juges de paix, les administrateurs professionnels proposent d'utiliser des logiciels de détection automatique des opérations suspectes ou de confier la mission de contrôle des opérations effectuées à un professionnel du chiffre indépendant.

**383.** Huitièmement, il est important pour les administrateurs professionnels de configurer le **Registre** des personnes protégées d'une manière davantage « *user friendly* », outre les problèmes rencontrés avec l'encodage des opérations comptables. Pour cela, il faudrait faire une enquête plus approfondie et spécifique par des professionnels de l'informatique des problèmes techniques et informatiques rencontrés avec le site internet.

**384.** Dernièrement, certains administrateurs professionnels, et cela fait aussi échos à l'avis de nombreux juges de paix, souhaitent renverser le principe et **favoriser l'administration judiciaire professionnelle** par rapport à l'administration judiciaire familiale.

L'administration professionnelle deviendrait la règle et le juge devrait donc être amené à motiver sa décision dans le cas où il considère qu'il est davantage dans l'intérêt de la personne protégée qu'un administrateur familial doit être désigné.

Par contre, la figure de la personne de confiance semble bien fonctionner et rencontrer les faveurs des administrateurs professionnels interrogés.

**385.** En conclusion, les administrateurs professionnels ayant participé à l'enquête sociale considèrent que les **principes fondamentaux** de la loi du 17 mars 2013 sont **adéquats**. Ils y sont sensibles et estiment qu'ils doivent être conservés, à l'exception pour certains de la priorité donnée aux administrateurs familiaux. Cependant, tous s'accordent pour considérer que pour être effectivement appliqués dans la pratique, les moyens donnés à la justice et aux administrateurs professionnels doivent être renforcés et leur charge de travail allégée.

### 3. Les associations

#### a. L'expérience

386. A la question de savoir si une **protection judiciaire** paraissait toujours **prononcée à bon escient**, une majorité a considéré que non :

- 55,17% ou 16 sur 29 pour les francophones
- 47,62 % ou 10 sur 21 pour les néerlandophones

Plusieurs répondants estiment en effet qu'une protection judiciaire est parfois prononcée alors qu'elle n'est pas nécessaire ou que ses modalités sont excessives.

Ils dénoncent donc d'une part le fait d'ordonner une mesure alors que la personne souffre d'un handicap intellectuel mais sans conséquence sur son autonomie, ou alors qu'elle pourrait, peut-être avec une forme d'accompagnement social, continuer à gérer ses biens et prendre les décisions qui la concernent en autonomie.

D'autre part, ils regrettent une incapacité parfois trop large par rapport aux compétences de la personne protégée. Il existerait une sorte de systématisation dans les actes pour lesquels une incapacité est prononcée.

387. Ceci dit, lorsque la protection judiciaire est nécessaire, les répondants estiment qu'elle permet une **protection suffisamment étendue**.

- 41,38% (12/29) francophones sont de cet avis contre 31,03% (9/29) qui considèrent que la protection n'est pas suffisante (et 27,59% (8/29) qui sont sans avis)
- 60% (12/20) néerlandophones sont de cet avis contre 25% (5/20) qui considèrent que la protection n'est pas suffisante (et 15% (3/20) qui sont sans avis)

388. Par ailleurs, ils estiment majoritairement que l'extension de la protection judiciaire aux **actes juridiques personnels** constitue une plus-value.

- 68,96% (20/29) francophones
- 85% (17/20) néerlandophones

389. Les associations étaient interrogées sur leur impression quant à la fréquence à laquelle étaient désignés des **administrateurs familiaux**.

Du côté néerlandophone, environ la moitié estime qu'un administrateur familial n'est que rarement désigné et l'autre moitié qu'il est souvent désigné. Les réponses sont plus tranchées du côté francophone, où une franche majorité (65,52%) constate qu'un administrateur familial n'est que peu désigné. Globalement, il en résulte que la désignation d'un administrateur familial ne représente, ni en Flandre ni en Wallonie, la majorité des désignations d'administrateurs judiciaires.

- Néerlandophones :
  - o 45% notent qu'un administrateur familial est rarement (1/20) ou parfois (8/20) désigné
  - o 40 % notent qu'un administrateur familial est souvent (7/20) voire très souvent (1/20) désigné
- Francophones :
  - o 65,52 % notent qu'un administrateur familial est rarement (8/29) ou parfois (11/29) désigné
  - o 20,69 % notent qu'un administrateur familial est souvent (5/29) voire très souvent (1/29) désigné

Afin d'améliorer la prise en charge des administrations par l'entourage de la personne, plusieurs propositions étaient présentées aux répondants.

- Celle qui remporte le meilleur score, des deux côtés de la frontière linguistique, consiste en la création d'un service d'aide destiné aux administrateurs, auquel ceux-ci pourraient poser leurs questions.
- L'édition et la diffusion de guides pratiques, et l'organisation de séances d'information sont également plébiscités.
- Les répondants apprécieraient également la mise à disposition de brochures et sites internet explicatifs, la mise à disposition de tutoriels pour compléter les rapports annuels, la disponibilité de davantage de personnel dans les greffes, et du côté francophone, d'une meilleure formation du personnel des greffes en matière d'incapacité.
- Les répondants sont bien conscients que la tâche d'administrateur requiert un minimum de formation et d'informations, dans un souci de garantie de bonne gestion des biens de la personne protégée. Ils dénoncent très nettement un manque de soutien dans cette tâche, surtout lorsque l'entourage de la personne protégée n'est pas à l'aise avec les outils informatiques. Rendre une formation obligatoire paraît être une bonne idée pour quelques-uns, mais d'autres pointent le risque de frein supplémentaire à la fonction, surtout par les membres de l'entourage qui ressentent déjà un manque de confiance de la part des juges de paix à leur égard.

390. Une majorité de répondants pense que le **régime de l'assistance** devrait être davantage mis en place, même si certains reconnaissent que ce mécanisme n'est pas aisément praticable.

- 58,82% des néerlandophones et 51,72% des francophones pensent que l'assistance devrait être davantage utilisée.
- 50% des néerlandophones considèrent que ce mécanisme est praticable, contre seulement 29,62% des francophones.

391. Quant à la question de savoir si la **personne protégée est suffisamment associée** à la décision relative à l'incapacité, les avis sont partagés, mais environ un tiers estiment qu'elle ne l'est pas assez.

392. Une majorité de répondants pense qu'une personne morale devrait pouvoir être désignée comme **personne de confiance**. Par personne morale, étaient donnés en exemple : une fondation, un service d'accompagnement, etc... Cette solution rencontre l'adhésion des répondants. Dans les réponses libres, plusieurs suggèrent d'ailleurs que les services qui accompagnent les personnes en situation de vulnérabilité (handicap, maladie, personnes âgées) soient davantage associés à la décision et la mise en œuvre d'une décision relative à l'incapacité, afin de servir d'intermédiaire entre la personne qu'ils accompagnent et l'administrateur judiciaire, surtout lorsque celui-ci est un professionnel.

- Favorables : 56,25 des néerlandophones et 53,57% des francophones
- Contre : 43,75% des néerlandophones et 25% des francophones
- Sans avis : 21,43 des francophones

393. Les répondants ont été interrogés au sujet des moyens qui à leur avis permettraient de **renforcer l'autonomie des personnes protégées**. Trois propositions se dégagent nettement, pour l'ensemble des répondants :

- Le respect de la déclaration de préférence de la personne protégée ou le respect des souhaits qu'elle aurait exprimés ;

- La limitation du nombre de dossiers qu'un administrateur professionnel peut prendre en charge. Deux répondants (qui n'avaient sans doute pas choisi cette option) estiment cependant qu'un administrateur professionnel assisté d'une équipe d'assistants sociaux peut réaliser un service efficace et adéquat.
- Le renforcement des moyens à la disposition du juge de paix pour pouvoir adapter la mesure à la personne (sur mesure).

Du côté néerlandophone, on ajoute l'allègement des obligations administratives à charge des familles et du côté francophone, le renforcement du rôle des services et associations qui accompagnent les personnes protégées.

Un répondant suggère de supprimer les listes des actes pour lesquels le juge de paix peut prononcer une incapacité, car il existe un risque de tout « cocher » sans rechercher l'autonomie précise de la personne à protéger.

**394.** La loi du 17 mars 2013 a supprimé le régime de la **minorité prolongée** pour le remplacer par l'administration judiciaire. L'avis des répondants a été demandé au sujet de cette modification. Les réponses sont globalement partagées entre ceux qui trouvent que ce changement est positif, ceux qui regrettent le régime de la minorité prolongée et ceux qui n'émettent pas d'avis sur cette question.

- Les francophones pensent à 55,17% que le changement est positif, contre 35% seulement des néerlandophones. Cependant, si 35% des néerlandophones approuvent ce changement, seulement 40% le déplorent, et 25% n'ont pas d'avis sur la question.
- Du côté francophones, seuls 6,90% regrettent le régime de la minorité prolongée.

**395.** Au sujet de **l'informatisation des dossiers** d'administration judiciaire, par le **RCP**, la majorité des répondants estime qu'elle n'est pas bien comprise par les administrateurs familiaux et qu'elle tend à les décourager.

- 55,18% des francophones et 57,15% des néerlandophones pensent que l'informatisation pose des difficultés aux administrateurs familiaux.
- 51,72% des francophones et 57,15% des néerlandophones pensent en outre que cette informatisation les décourage.

**396.** La loi du 17 mars 2013 a prévu la possibilité pour le juge de paix de **dispenser ou d'alléger l'obligation de déposer des rapports annuels** lorsque l'administration était exercée *par les parents*. Il a été demandé aux répondants s'ils avaient le sentiment que cette possibilité était effectivement mise en œuvre.

La plupart ont répondu que les parents étaient soumis exactement aux mêmes obligations que tout autre administrateur avec une nuance importante entre le nord et le sud du pays pour ce qui concerne la dispense de toute obligation de rapport, qui semble plus fréquente en Flandre qu'en Wallonie.

- Parents soumis aux mêmes obligations : 56,67% pour les francophones et 36,84% pour les néerlandophones
- Parents dispensés de toute obligation de rapport : 3,33% pour les francophones et 21,05% pour les néerlandophones
- Parents soumis à une obligation de rapport plus légère : 30% du côté francophone et 31,58% du côté néerlandophone
- Parents soumis à des obligations plus contraignantes : 10% du côté francophone et 10,53% du côté néerlandophone

**397.** Une série de questions concernaient l'importance d'une **personne de confiance**.

A la question de savoir si une personne de confiance était régulièrement et suffisamment désignée, les avis divergent entre le nord et le sud du pays. En Flandre, il semble qu'une personne de confiance soit régulièrement désignée (70%) contrairement à la Wallonie où seulement 40,04% le pensent.

Par conséquent, seuls les francophones considèrent qu'une personne de confiance est trop peu souvent désignée (44,83%) bien que 31,03% soient sans avis à ce sujet.

Qu'elle soit souvent (en Flandre) ou trop peu souvent (en Wallonie) désignée, la personne de confiance apporte selon les répondants une plus-value indéniable (avis de 79,31 des francophones et de 76,19% des néerlandophones).

Le rôle de la personne de confiance semble bien compris par celle-ci (48,28 FR et 52,38 NL) mais moins bien par les administrateurs judiciaires, du moins au sud du pays, les réponses du côté néerlandophones étant partagées sur cette question.

- *Du côté francophone*, 34,48% estiment que l'administrateur professionnel n'a pas une bonne perception du rôle de la personne de confiance contre 27,59% qui pensent que ce rôle est bien compris et 37,93% sont sans avis.
- *Du côté néerlandophone*, 14,28% estiment que l'administrateur professionnel n'a pas une bonne perception du rôle de la personne de confiance contre 33,33% qui pensent que ce rôle est bien compris et 52,38% sont sans avis.

La personne protégée elle-même paraît également plutôt bien comprendre le rôle de la personne de confiance, comme le pensent 48,27% des francophones, la majorité des néerlandophones étant sans avis sur cette question.

#### *b. Les suggestions*

**398.** Pour ce qui concerne l'administration judiciaire, une **prise en charge sociale** devrait être mise en place, par exemple au sein des justices de paix, à la fois pour offrir formation et explications suffisantes aux administrateurs familiaux et pour coordonner davantage les tâches de l'administrateur – professionnel – et celles des services ou personnes qui accompagnent au quotidien la personne protégée.

**399.** Les associations attirent l'attention sur la **nécessité de la mesure**. Dans certaines situations, une protection est mise en place dès que le constat d'une maladie ou d'un handicap est posé (sur la base d'un certificat médical qui n'est pas toujours circonstancié), mais sans réellement se poser la question des compétences de la personne ni des aides sur lesquelles elle peut compter et qui pourraient pallier la déficience intellectuelle sans devoir recourir à une incapacité juridique.

Par ailleurs, **l'étendue de l'incapacité** dépasse aussi parfois ce qui est nécessaire, faute pour le requérant d'avoir pu exposer avec suffisamment de précisions les besoins et les compétences de la personne à protéger et faute pour le juge de disposer des outils et du temps pour les évaluer.

Il existe aussi une tendance à « **surprotéger** » et à déclarer la personne incapable pour des actes sans que cette incapacité ne serve la protection

- ex : le droit de vote : en quoi l'incapacité de voter protège-t-elle la personne ?
- ex : le droit de choisir sa résidence : pourquoi déclarer une personne incapable de ce droit si par ailleurs, elle est déclarée incapable de conclure un contrat ? l'incapacité contractuelle va de facto induire une incapacité de conclure un contrat de bail ou d'acquisition, de sorte que les associations se demandent quelle est la nécessité de prononcer en outre

l'incapacité de choisir sa résidence, d'autant que ce choix devrait être laissé autant que possible à la personne protégée.

L'amélioration des modèles de requêtes permettrait sans doute **d'améliorer la communication** entre le requérant et le juge, sur le plan de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure.

Ainsi, on pourrait assez simplement insérer les *check-lists* dans les requêtes afin que le requérant puisse prendre connaissance à l'avance des actes sur lesquels le juge devra se prononcer et puisse alors lui-même cocher ceux qu'il pense nécessaires à la protection de la personne protégée.

Il faudrait d'ailleurs aussi songer à une *check-list* « en langage clair » (idem pour le contenu de l'ordonnance).

Ces types d'améliorations devraient mener à mieux préparer la demande et mieux anticiper la décision du juge.

Lorsque l'étendue de la mesure ne correspond pas aux besoins, il est possible d'ajuster celle-ci, mais les personnes concernées l'ignorent souvent. Il faudrait améliorer l'information à ce sujet.

c. *Table ronde*

- *Fonctionnement de l'administration*

**400.** Les associations font part du **stress généré par l'administration judiciaire pour les familles**, qui ne sont pas familières du système judiciaire et qui ne sont pas à l'aise avec les obligations judiciaires telles que le dépôt de requêtes, les rapports, etc...

Les administrateurs familiaux se sentent isolés face à leur tâche, ils auraient besoin d'un service à qui s'adresser pour recevoir des informations, des formations, de l'aide.

**401.** Le **sentiment d'être soumis à un contrôle judiciaire** par rapport à un **rôle de parent** qui a toujours été exercé de manière naturelle est ressenti par de nombreux parents comme une ingérence et un stress d'être « évalué » dans leur rôle qui dans leur esprit relève de la parentalité, alors que dans l'esprit de la loi, elle consiste en une tâche d'administrateur des biens d'autrui...

Par conséquent, il existe une forme de **nostalgie** dans le chef de certains parents administrateurs qui ont connu le régime de la minorité prolongée. Ceux-ci regrettent le manque de confiance qu'ils ressentent de la part de la justice dans le régime de l'administration judiciaire. Les associations sont bien conscientes de la nécessité d'instaurer un contrôle de leur gestion mais ils souhaiteraient que leur soit accordée davantage de souplesse.

**402.** Lorsque la personne protégée réside au sein de sa famille, la **gestion quotidienne du budget familial** s'accommode aussi plus difficilement de l'obligation de cibler les dépenses spécifiques de la personne protégée.

Les familles ressentent de la suspicion par rapport à leur gestion, par exemple la nécessité de justifier certaines dépenses qui leur paraissent évidentes. Il semble que les justices de paix adoptent des attitudes assez différentes les unes par rapport aux autres au niveau de ce qui est admis ou non comme type de dépense ou comme type de justification.

**403.** Une **meilleure lisibilité des ordonnances** serait également bienvenue. Il faudrait mieux cibler la liste des incapacités au regard des besoins réels des personnes protégées (certaines incapacités n'ont pas de sens mais le juge de paix « coche » dès que la personne ne paraît pas apte à l'acte).

**404.** Les associations font état de la pression exercée par les greffes sur les administrateurs familiaux afin que ceux-ci recourent au RCPP. Une étude menée par le CNSPH a fait apparaître qu'un **administrateur familial sur 20 a renoncé à la fonction pour cette raison** (l'obligation d'utiliser le RCPP).

Voir aussi la lettre ouverte publiée par la Fondation Portray à ce sujet en 2022 (<https://www.fondation-portray.be/publications>).

L'idée insérée dans la nouvelle loi de proposer une formation aux administrateurs familiaux (si le juge l'estime nécessaire) est une bonne chose. Reste à voir comment ces formations vont être organisées et comment elles seront accessibles au plus grand nombre.

- *Personne de confiance*

405. L'idée est émise de permettre à des **personnes morales** (service d'accompagnement par exemple ou toute personne morale dont l'objet social vise l'accompagnement personnalisé de personnes vulnérables dans des démarches socio-juridiques) de pouvoir être désignées comme personne de confiance, dans l'hypothèse où une personne protégée ne disposerait pas d'un réseau social suffisant.

La **désignation** d'une personne de confiance ne devrait **pas être rendue obligatoire** car d'une part certaines personnes ne sont pas demandeuses d'un accompagnement, et d'autre part, une telle obligation serait illusoire en raison de la difficulté à trouver une personne de confiance disponible, que ce soit dans l'entourage de la personne protégée ou au sein de services d'accompagnement qui sont déjà débordés.

Les associations regrettent que la personne de confiance n'ait **pas suffisamment de poids** par rapport à la gestion réalisée par l'administrateur.

- *Remplacement de l'administrateur*

406. Les associations regrettent un **manque** parfois **de souplesse** par rapport à une demande de remplacement de l'administrateur, surtout lorsqu'elle émane de la personne protégée elle-même. Dès lors que la tâche consiste à « représenter » la personne protégée, il devrait être procédé au remplacement lorsque la relation n'est pas ou plus optimale, sans attendre une rupture complète ou des problèmes graves.

- *Anciennes minorités prolongées*

407. Le basculement de la minorité prolongée vers le régime de l'administration s'est réalisé de manière automatique depuis le 1/09/2019 par l'effet de la loi mais en raison de ce caractère automatique, la **mention au registre de la population n'est pas adaptée**.

Par conséquent il existe une distorsion entre le régime de protection (l'administration judiciaire) et la publicité qui subsiste au registre de la population (la minorité prolongée).

Il faudrait que les juges de paix, qui en principe devraient avoir reçu les listes des anciens mineurs prolongés, convoquent les personnes concernées et prononcent une ordonnance pour adapter la mesure de protection (et assurer une mention correcte au registre de la population).

- *Présence de services sociaux*

408. Les associations font le constat du **besoin** des personnes concernées (familles essentiellement) **d'informations** au sujet de l'administration judiciaire mais aussi d'un **soutien** dans la mise en œuvre d'une telle administration (autorisations judiciaires requises, rapports, obligations diverses à charge des administrateurs, ...).

Elles font également le constat de la difficulté pour le juge de paix **d'évaluer les compétences réelles** des personnes à protéger, sur la seule base d'un certificat médical et d'une brève rencontre avec celles-ci.

Elles suggèrent la mise en place de **services sociaux** qui auraient plusieurs missions :

- Informer les familles et plus particulièrement les administrateurs familiaux ;
- Informer les familles et les personnes fragilisées des autres possibilités qui existent pour soutenir une personne dans la gestion de ses biens et l'accomplissement de certaines démarches notamment d'ordre administratif ou médical (comme les services d'accompagnement) ;
- Informer les juges de paix en mettant à leur disposition des informations plus précises et plus « psycho-sociales » au sujet des besoins et des compétences de la personne à protéger in concreto.

#### *d. Conclusion*

**409.** Du côté néerlandophone exclusivement, un regret est exprimé pour l'ancien régime de la **minorité prolongée**, en ce que ce statut était basé sur la confiance accordée aux parents d'un adulte en situation de handicap intellectuel sévère. Du côté francophone, on note une volonté de tenir davantage compte des associations actives dans l'accompagnement social des personnes. Ces observations tiennent sans doute au profil des répondants.

**410.** Les mêmes observations peuvent être faites au sujet de la **protection judiciaire** : les associations soulignent la nécessité d'un encadrement juridique balisé pour la personne protégée mais dénoncent un manque de personnalisation des solutions mises en place. Ce manque de personnalisation se traduit par une professionnalisation de la fonction d'administrateur (en Wallonie trop peu d'administrateurs familiaux et trop peu de personnes de confiance désignés) et partout trop peu de soutien pour les administrateurs non professionnels. L'étendue de l'incapacité serait parfois trop systématisée au lieu d'être calquée sur les compétences concrètes de la personne protégée. Les services d'accompagnement ou autres services sociaux spécialisés pourraient à ce sujet constituer des interlocuteurs intéressants.

**411.** La mise en place de **services sociaux**, investis des missions décrites ci-dessus, constitue la principale recommandation du monde associatif. Il manque un chaînon entre la protection juridique, ordonnée par le juge de paix et mise en œuvre par l'administrateur judiciaire, et la protection plus globale de la personne protégée. Ce chaînon revêt une dimension psycho-sociale qui manque actuellement dans la prise en charge des personnes majeures vulnérables.

Les autres recommandations sont :

- Prévoir des requêtes en langage clair ;
- Insérer les actes pour lesquels le juge de paix doit décider si la personne conserve sa capacité juridique, afin de permettre au requérant d'anticiper ces questions ;
- Adapter l'incapacité aux besoins réels de la personne et pas uniquement à ses compétences (certaines incapacités ne sont pas nécessaires ou n'ont pas de sens) ;
- Proposer des formations au RCPP pour les administrateurs familiaux ;
- Autoriser des personnes morales à être désignées comme personne de confiance ;
- Faciliter le remplacement de l'administrateur lorsque c'est la personne protégée qui le demande (en cas de rupture de confiance) ;
- Adapter la publicité de la mesure suite au basculement automatique des anciennes minorités prolongées vers un régime d'administration judiciaire.

#### 4. Membres d'associations

##### a. L'expérience

**412.** Une première question visait à percevoir le **profil des répondants** à travers leur connaissance de l'administration judiciaire.

- La plupart exerce une fonction d'administrateur (69,58% des néerlandophones et 42,86% (9/21) des francophones).
- Certains sont personnes de confiance (7,44% des néerlandophones et 4,76% (1/21) des francophones).
- La connaissance de l'administration judiciaire par les autres répondants provient de la situation d'un proche placé sous administration judiciaire (7,66% des néerlandophones et 9,52% (2/21) des francophones) ou d'une personne plus éloignée de l'entourage (4,16% des néerlandophones et 19,05% (4/21) des francophones).
- Les autres répondants connaissent l'administration judiciaire par la presse ou autres voies de communication (9,85% des néerlandophones et 9,52% (2/21) des francophones).

**413.** Les répondants concernés par une administration judiciaire – en qualité d'administrateur, de personne de confiance ou de proche – semblent globalement **satisfaits des relations** qui existent entre l'administrateur, la personne de confiance, l'entourage de la personne protégée, la justice de paix et les tiers (banques, contractants, ...).

- Relations avec l'administrateur :
  - o En sont satisfaits : 60% des répondants néerlandophones concernés et 41,66% des francophones
  - o En sont insatisfaits : 21,80% des néerlandophones et 25% des francophones
  - o Sont neutres : 8,38% des néerlandophones et 33,33% des francophones
- Relations avec la personne de confiance :
  - o En sont satisfaits : 48,22% des néerlandophones et 42,85% des francophones
  - o En sont insatisfaits : 4,93% des néerlandophones et 21,43% des francophones
  - o Sont neutres : 6,03% des néerlandophones et 21,43% des francophones
  - o Le solde des pourcentages correspond à ceux qui ne sont pas concernés par la situation
- Relations avec l'entourage de la personne protégée
  - o En sont satisfaits : 74,73% des néerlandophones et 61,54% des francophones
  - o En sont insatisfaits : 3,81% des néerlandophones et 7,69% des francophones
  - o Sont neutres : 7,61% des néerlandophones et 15,38% des francophones
  - o Le solde des pourcentages correspond à ceux qui ne sont pas concernés par la situation
- Relations avec la justice de paix :
  - o En sont satisfaits : 41,53 des néerlandophones et 35,72% des francophones
  - o En sont insatisfaits : 20,37% des néerlandophones et 28,58% des francophones
  - o Sont neutres : 28,84% des néerlandophones et 35,71 des francophones
  - o Le solde des pourcentages correspond à ceux qui ne sont pas concernés par la situation
- Contacts avec le greffe :
  - o En sont satisfaits : 47,08% des néerlandophones et 42,86% des francophones
  - o En sont insatisfaits : 14,89% des néerlandophones et 26,43% des francophones

- Sont neutres : 27,66% des néerlandophones et 35,71% des francophones
- Le solde des pourcentages correspond à ceux qui ne sont pas concernés par la situation
- Contacts entre l'administrateur et les tiers :
  - En sont satisfaits : 50,27% des néerlandophones et 28,57% des francophones
  - En sont insatisfaits : 13,44% des néerlandophones et 14,29% des francophones
  - Sont neutres : 23,12% des néerlandophones et 35,71% des francophones
  - Le solde des pourcentages correspond à ceux qui ne sont pas concernés par la situation

**414.** En revanche, les avis sont plus mitigés à l'égard des **obligations administratives** imposées à l'administrateur ainsi que de **l'utilisation du RCPP**.

Ainsi, 44,45% des répondants néerlandophones se montrent insatisfaits voire très insatisfaits par rapport aux obligations administratives (pour 21,43% des répondants francophones, dont la plupart sont sans avis à ce sujet (42,86%)).

- En sont satisfaits : 23,02% des néerlandophones et 21,43% des francophones
- En sont insatisfaits : 44,45 % des néerlandophones et 21,43% des francophones
- Sont neutres: 22,75% des néerlandophones et 42,86% des francophones
- Le pourcentage restant ne se prononce pas sur cette question

Le RCPP suscite des opinions partagées :

- En sont satisfaits : 26,03% des néerlandophones et 7,69% des francophones
- En sont insatisfaits : 26,85% des néerlandophones et 23,07% des francophones
- Sont neutres : 23,84% des néerlandophones et 46,15% des francophones
- Le pourcentage restant ne se prononce pas sur cette question

Dans les réponses ouvertes, les répondants pointent massivement la *lourdeur administrative* liée à la fois aux rapports et leurs modèles compliqués et *peu adaptés à une gestion familiale* (rubriques peu adaptées) et au RCPP complexe à utiliser et peu intuitif. Face à ces difficultés rencontrées par les administrateurs familiaux, peu de soutien est proposé et les greffes ne disposent apparemment pas des moyens suffisants pour apporter une aide adéquate.

**415.** Concernant le **modèle des rapports**, un répondant relève que dans de nombreuses situations (personne protégée pensionnée ou adulte porteur d'un handicap intellectuel sévère), les entrées et sorties financières sont récurrentes et stables. Pourquoi alors devoir détailler les dépenses par postes ? Un autre abonde dans le même sens et note que lorsque toutes les dépenses sont traçables sur les extraits de compte, il semble fastidieux de devoir tout réimplémenter dans un système informatique. Un répondant exprime cette situation par le sentiment que le service public se montre exigeant mais sans assumer ses responsabilités de soutien vis-à-vis des citoyens... Certains regrettent que le contrôle semble se focaliser sur les chiffres annuels et le cas échéant sur des attestations médicales, et trop peu sur une connaissance effective de la personne protégée.

**416.** Dans le même ordre d'idées, plusieurs répondants, administrateurs judiciaires de leur enfant, dénoncent en outre une **vision trop administrative de la gestion par le juge de paix**, sans prise en compte des besoins réels de la personne protégée. Est ainsi donné en exemple l'obligation d'épargner chaque mois une certaine somme sur les allocations sans flexibilité par rapport à certaines dépenses dans l'intérêt de la personne protégée.

**417.** Nombreux sont les parents de personnes protégées qui font part d'un **sentiment de méfiance** à leur égard par la justice de paix, soit parce qu'un administrateur professionnel a été désigné « à leur place », soit parce qu'ils se heurtent à une absence de réponse à leurs questions adressées à la justice de paix, soit parce qu'il leur est reproché la manière dont ils remplissent les rapports, avec la menace de désigner un avocat s'ils ne respectent pas scrupuleusement les obligations administratives et les décisions du juge. Il semble que ce sentiment dépende d'une justice de paix à l'autre.

La manière dont les questions sont posées dans les modèles de rapport sont vécues comme des signes de méfiance à l'égard des parents, comme s'ils devaient démontrer qu'ils veillaient effectivement au bien-être de leur enfant.

Il existe manifestement une grande incompréhension, de la part des parents-administrateurs, par rapport aux exigences administratives imposées par la loi ou la justice de paix et un sentiment d'absence de reconnaissance par rapport à l'accompagnement qu'ils réalisent au quotidien.

**418.** Des questions plus spécifiques étaient posées au sujet *de l'administration judiciaire exercée par des parents*.

Aux questions de savoir si les répondants estimaient que les parents devraient être exemptés de toute obligation de rapport, qu'ils devraient bénéficier d'une liberté de gestion et qu'ils devraient être dispensés de recourir au RCPP, les réponses sont majoritairement positives. Notez que du côté francophone, seules 10 réponses ont été enregistrées pour ces questions.

- Les parents devraient-ils être exemptés de toute obligation de rapport :
  - o Oui : NL : 58,13% - FR : 50%
  - o Non : NL : 28,04% - FR : 40%
  - o Sans avis : NL : 13,82% - FR : 10%
- Les parents devraient-ils bénéficier d'une liberté de gestion :
  - o Oui : NL : 56,51% - FR : 40%
  - o Non : NL : 25,61% - FR : 50%
  - o Sans avis : NL : 17,87% - FR : 10%
- Les parents devraient être dispensés de recourir au RCPP :
  - o Oui : NL : 63,79% - FR : 50%
  - o Non : NL : 13,17% - FR : 30%
  - o Sans avis : NL : 16,87% - FR : 20%

**419.** Il était également demandé s'il serait **préférable que l'administration ne puisse être exercée que par des proches de la personne protégée**. Les réponses sont plus partagées.

- Oui : NL : 47,11% - FR : 30%
- Non : NL : 27,27% - FR : 50%
- Sans avis : NL : 22,73% - FR : 20%

**420.** Tout comme dans le questionnaire destiné aux associations, il était demandé aux membres de ces associations comment à leur avis améliorer **le soutien aux administrateurs familiaux**.

Le moyen qui reçoit le plus d'adhésion, des deux côtés de la frontière linguistique, est la création de centres d'informations, où les personnes concernées pourraient librement venir poser leurs questions. Il y a clairement une demande de pouvoir disposer d'un service « humain ».

D'autres moyens sont également largement plébiscités :

- Un guide pratique
- Des sessions d'information
- Un point de contact dans les greffes
- Des manuels pour la rédaction des rapports
- Un programme de formation pour l'utilisation du RCPP.

Un répondant suggère que pour chaque rubrique du rapport à remplir en ligne, il y ait la possibilité de cliquer sur un bouton « aide » ou « info » pour recevoir des informations sur la manière de remplir ladite rubrique, ainsi que sur les raisons pour lesquelles ces informations sont demandées.

Plusieurs répondants réclament une uniformité au niveau des exigences administratives requises par les justices de paix.

**421.** Les répondants étaient ensuite interrogés à propos de **leur implication au niveau d'une administration exercée par un tiers** (administrateur professionnel ou non). Peu de réponses (43 néerlandophones et 4 francophones), par rapport au nombre de questionnaires complétés, ont été enregistrées pour cette question. Les réponses sont partagées : 30,23% de néerlandophones sont insatisfaits, tandis que 18,60% sont sans avis et 34,86% sont satisfaits. Du côté francophone, les 4 réponses se partagent équitablement entre les différents degrés de satisfaction.

Afin de pouvoir être davantage impliqués dans l'administration, les répondants souhaiteraient, dans cet ordre (et les réponses sont identiques des deux côtés de la frontière linguistique) ;

- Pouvoir être davantage impliqués dans les décisions prises par l'administrateur
- Être entendus par le juge de paix
- Recevoir davantage d'informations de la part du juge de paix.

#### *b. Synthèse*

**422.** Les répondants sont majoritairement des parents ou des proches d'une personne avec déficience intellectuelle ayant nécessité une mesure d'administration judiciaire.

Si la plupart reconnaissent la nécessité d'un certain contrôle de la gestion des biens de la personne protégée, nombreux sont ceux qui dénoncent :

- Des pratiques et exigences différentes d'une justice de paix à l'autre
- Des rapports annuels complexes, chronophages et inadaptés
- Un besoin de soutien aux administrateurs familiaux.

### **5. Établissements bancaires**

#### *a. Expériences*

**423.** Cette partie de l'enquête porte sur les expériences des établissements bancaires concernant le fonctionnement de la protection judiciaire, sur la manière dont ils réagissent aux abus qu'ils ont identifiés et sur les possibilités d'améliorer le fonctionnement de l'administration dans la pratique.

**424.** La première question était de savoir dans quelle mesure un établissement bancaire **a déjà été confronté à une administration**. Huit établissements ont répondu. La majorité d'entre eux sont confrontés souvent à très souvent à l'administration (N=7). Un seul établissement a répondu qu'il y est confronté parfois.

**425.** La question suivante porte sur les **canaux par lesquels** l'établissement bancaire **est informé** de l'existence et du contenu de l'administration.

- Dans la plupart des cas, c'est par l'intermédiaire de l'administrateur (N=4).
- Ensuite, la plupart des répondants mentionnent également le *Moniteur belge* (N=3), du moins en ce qui concerne l'existence de l'administration (N=1).
- Un répondant indique que cela peut se faire de plusieurs manières : non seulement par l'administrateur même, mais également par un membre de la famille de la personne protégée ou par la publication au *Moniteur belge*.

**426.** En outre, un certain nombre de **situations** ont été soumises avec la question de savoir dans quelle mesure les établissements bancaires avaient déjà rencontré des difficultés ou des abus dans ces situations. Au total, 8 personnes ont répondu à cette question.

La plupart des répondants (N=5) n'éprouvent que rarement ou jamais des difficultés pour *prendre connaissance de l'existence d'une mesure de protection judiciaire*. Un des répondants indique qu'il rencontre parfois des difficultés à cet égard et un autre déclare que c'est souvent le cas.

La majorité des répondants (N=6) éprouvent parfois des difficultés pour *prendre connaissance de l'étendue des pouvoirs de l'administrateur*. Deux répondants indiquent qu'ils n'éprouvent que rarement ou jamais de difficultés à cet égard. Dans la justification, un répondant indique à ce propos que les clauses du jugement de désignation donnent souvent lieu à des questions d'interprétation, surtout en ce qui concerne la compétence de l'administrateur en matière d'investissements, et qu'elles sont parfois mises en œuvre difficilement ou pas du tout dans la pratique bancaire.

La plupart des répondants (N=5) éprouvent parfois aussi des *difficultés au niveau de l'organisation bancaire* de l'administration dans le cas d'un régime de représentation. Deux répondants déclarent éprouver souvent des difficultés à cet égard. Seul un répondant déclare éprouver rarement des problèmes à ce propos.

En revanche, dans le cas d'un régime d'assistance, la moitié des répondants indiquent qu'ils éprouvent rarement des difficultés au niveau de l'organisation bancaire. Deux répondants signalent éprouver parfois des difficultés et deux autres éprouvent très souvent des difficultés à cet égard.

Un répondant note dans la justification qu'il est difficile d'implémenter toujours point par point dans les systèmes une décision formulée sur mesure (par exemple, compte totalement indisponible, mais possibilité tout de même de transférer un montant limité). Un autre répondant indique qu'en principe, il ne peut pas y avoir d'ordres permanents sur les comptes d'épargne, mais qu'il est souvent dit dans un jugement que le compte de gestion peut être alimenté jusqu'à un certain montant. Dans la pratique, cette tâche est souvent confiée aux collaborateurs de l'administrateur. Le répondant soulève en outre la question de la vente de titres et des autorisations lorsqu'il existe des comptes pour acheter et vendre soi-même des actions.

Trois répondants éprouvent rarement des problèmes dans la *mise en œuvre pratique* de l'administration (par exemple, les autorisations préalables). Par contre, un nombre égal de répondants éprouve souvent des problèmes à cet égard. Deux répondants déclarent rencontrer parfois des problèmes à ce propos. Dans la justification, un répondant fait observer qu'il rencontre des difficultés au niveau des effets pratiques des autorisations préalables ainsi que des problèmes d'interprétation des compétences (sans autorisation) dans le jugement même et dans son exécution pratique.

Enfin, la plupart des répondants (N=5) déclarent qu'ils sont rarement ou seulement parfois (N=2) confrontés à des *abus* de la part de l'administrateur. Un répondant note qu'il ne sait pas.

**427.** La question suivante porte sur la manière dont l'établissement bancaire réagit lorsqu'il identifie des **abus**. Là encore, un certain nombre de possibilités de réponse ont été formulées et un espace a été prévu pour d'autres réponses et la justification. Huit établissements bancaires ont répondu à cette question.

- La plupart des établissements bancaires (N=4) essaient d'entraver ou de bloquer les transactions.
- Ensuite, des répondants indiquent réagir d'une autre manière que celles indiquées (N=3) :
  - o Bloquer le compte, écrire à l'administrateur et éventuellement après au juge de paix (selon le cas) ;
  - o La banque ne peut pas et ne doit pas apprécier dans quelle mesure chaque acte est dans l'intérêt de la personne protégée. Dans des cas exceptionnels, la banque peut toutefois bloquer le compte ;
  - o En cas de doute sur le bien-fondé de l'opération, une autorisation du juge de paix est demandée au client ou à son administrateur.
- Un répondant déclare encore de manière explicite qu'il signale le problème au juge de paix.
- Aucun des répondants n'en aviserait la personne de confiance ou la police.

*b. Améliorations possibles*

**428.** Une question suivante porte sur les possibilités d'améliorer encore la mise en œuvre (bancaire) de l'administration. Les répondants se sont vus proposer à nouveau un **certain nombre de possibilités de réponse** et un espace pour donner d'autres réponses. Au total, 31 réponses ont été notées. Le nombre total de répondants ne peut pas être déterminé.

Les réponses les plus fréquemment données pour améliorer encore la mise en œuvre bancaire de l'administration sont les suivantes :

- informer les juges de paix au sujet de ce qui est possible au niveau bancaire (N=7) ;
- accorder plus d'attention à certaines opérations bancaires dans l'ordonnance de désignation (N=7) ;
- éditer un guide sur les possibilités et les limites de l'administration vis-à-vis du secteur bancaire (N=6) ;
- adapter les dispositions standards reprises dans l'ordonnance du juge de paix (N=5) ;
- introduire une obligation légale de dénonciation au juge de paix en cas d'abus pour les établissements bancaires (N=1) ;
- modifier le système bancaire pour (mieux) l'adapter aux régimes d'assistance (N=1) ;
- fournir des données numériques et uniformes sur l'administration au Moniteur belge. Données facilitant l'identification et la prise de contact avec les administrateurs (N=1).

Un répondant note qu'une possibilité de dénonciation peut être utile, mais qu'une obligation est difficile à mettre en œuvre (définition de l'abus, contrôle difficile sur les opérations numériques).

Un autre répondant constate qu'en ce qui concerne l'étendue des compétences et la nécessité d'autorisations préalables de l'administrateur, les juges de paix ne sont pas toujours sur la même longueur d'onde, ce qui entraîne des problèmes pratiques.

**429.** Il a été demandé aux répondants s'ils avaient des suggestions ou des commentaires spécifiques concernant le questionnaire ou l'enquête. Un seul répondant a répondu à cette question. Il a suggéré

qu'il vaudrait mieux remplacer le régime d'assistance par un mandat accordant un pouvoir de consultation et que la procédure des autorisations doit être simplifiée.

*c. Conclusion*

**430.** La plupart des établissements bancaires qui ont participé à l'enquête sont souvent confrontés à l'administration.

L'établissement bancaire est généralement informé de l'existence et du contenu de l'administration par l'administrateur désigné. De nombreux établissements indiquent également qu'ils consultent le *Moniteur belge* pour ce qui est de l'existence de la mesure. D'autres moyens semblent également exister, comme la notification par un membre de la famille.

En ce qui concerne l'existence de la mesure, la plupart des répondants déclarent qu'elle leur pose peu de problèmes. Par contre, la majorité des établissements bancaires éprouvent des difficultés à **prendre connaissance de l'étendue des pouvoirs de l'administrateur**. Ces difficultés portent notamment sur l'interprétation de certaines clauses du jugement de désignation, en particulier sur le plan de la compétence de l'administrateur en matière d'investissements, et sur leur difficile mise en œuvre dans la pratique bancaire.

L'organisation bancaire de l'administration dans le cas d'un régime de représentation ou d'un régime d'assistance est un autre domaine dans lequel de nombreux répondants ont rencontré des problèmes. Là encore, les **difficultés de mise en œuvre d'une ordonnance prise sur mesure** sont mises en évidence. La question de savoir si des autorisations sont requises pour l'achat-vente de titres est également perçue comme un problème. Les mêmes problèmes sont répétés lorsque la question porte sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre pratique (par exemple, les autorisations préalables). Tant les effets pratiques des autorisations préalables que l'interprétation des compétences dans le jugement même et l'exécution pratique de celui-ci soulèveraient des difficultés.

Les **abus** commis par l'administrateur seraient plutôt exceptionnels, selon les répondants. Lorsqu'ils sont commis, la plupart des répondants tentent d'entraver ou de bloquer les transactions. De plus, des établissements bancaires semblent réagir de manière divergente à cette situation. Certains écrivent à l'administrateur et éventuellement après au juge de paix (selon le cas). D'autres estiment qu'ils ne peuvent pas apprécier si un acte est dans l'intérêt de la personne protégée, mais qu'ils peuvent bloquer le compte dans des cas exceptionnels. Parfois, en cas de doute sur le bien-fondé de l'opération, une autorisation du juge de paix est demandée au client ou à son administrateur.

Les répondants estiment que la mise en œuvre bancaire de l'administration peut encore être améliorée **en informant mieux les juges de paix au sujet de ce qui est possible au niveau bancaire**, en accordant plus d'attention à certaines opérations bancaires dans l'ordonnance de désignation, notamment en adaptant les dispositions standards reprises dans l'ordonnance et en éditant un guide sur les possibilités et les limites d'une administration vis-à-vis du secteur bancaire. Selon certains répondants, il peut également être utile de prévoir une possibilité de dénonciation, mais une obligation de dénonciation risque d'être difficile à mettre en œuvre. Dans le même temps, on constate que les juges de paix ont parfois des points de vue divergents en ce qui concerne la portée et les compétences ainsi que la nécessité d'obtenir des autorisations préalables, ce qui entraîne des difficultés pratiques.

## 6. Médecins

### a. Expériences

**431.** Ces questions portaient sur le niveau de familiarisation du médecin avec la législation relative à l'administration et à la protection judiciaire, son expérience à propos de cette législation, son attitude dans certaines circonstances et son avis concernant le certificat médical circonstancié.

**432.** La première question portait sur le **niveau de familiarisation du médecin** avec la législation relative à l'administration et à la protection judiciaire.

- La majorité des médecins ont déclaré ne pas connaître (N=90) ou ne pas connaître du tout (N=82) la législation relative à l'administration et à la protection judiciaire.
- Un nombre considérable de répondants (N=114) disent être moyennement familiarisés avec cette législation.
- Seule une minorité de répondants connaît assez bien (N=47) ou très bien (N=15) cette législation.
- Quatre répondants n'avaient pas d'avis à ce sujet.
- Les questions suivantes ont été posées uniquement aux répondants qui sont confrontés à l'administration au moins parfois. Par conséquent, le nombre de réponses aux questions suivantes peut être (beaucoup) plus bas que pour cette question.

**433.** La question suivante vise à savoir **de quelle manière les répondants ont été confrontés** à la législation relative à l'administration et à la protection judiciaire. Un certain nombre de possibilités de réponse étaient proposées, les répondants pouvaient en choisir une ou plusieurs. Un espace a également été prévu pour d'autres possibilités que celles déjà énumérées. Voici un aperçu, par ordre décroissant, des cas de figure les plus fréquents.

- Un membre de l'entourage du patient m'a demandé de rédiger un certificat médical dans le cadre de la loi sur l'incapacité des personnes majeures (135)
- Un de mes patients est une personne protégée (135)
- Je reçois des questions de l'entourage du patient à ce sujet (125)
- J'ai un patient qui a besoin d'une telle mesure (108)
- Un administrateur de la personne est intervenu en qualité de représentant du patient dans le cadre de la loi relative aux droits du patient (85)
- Un administrateur de la personne est intervenu en qualité de représentant légal d'un patient dans le cadre d'une autre législation que celle relative aux droits du patient (49)
- Un juge de paix m'a désigné en qualité d'expert (22).

**434.** Les répondants pouvaient également compléter ces catégories de réponses par d'autres. Voici un aperçu de ces autres réponses :

- par la formation ou le recyclage
- par des informations générales (« j'ai lu quelque chose à ce sujet »)
- dans le cadre de la vie privée
- questions de personnes capables d'exprimer leur volonté
- un patient qui lui a demandé de le défendre dans une procédure judiciaire
- un patient placé sous administration
- par le Conseil de l'Ordre
- à cause d'abus
- grâce à l'expérience acquise en matière d'appréciation de cette mesure dans quatre hôpitaux psychiatriques et en étant très impliqué dans les soins de personnes démentes dans des

centres de soins résidentiels. La perception des médecins généralistes concernant cette procédure serait très déformée.

Un grand nombre de médecins ont également déclaré n'avoir aucune expérience en la matière (N=16).

435. Les répondants ont eu la possibilité de clarifier ou d'illustrer leurs réponses. Des réponses similaires à celles énumérées ci-dessus ont été formulées dans ce cadre. À titre complémentaire, les réponses suivantes peuvent également être notées :

- travaille dans une institution pour personnes souffrant d'un handicap mental ou en psychiatrie
- parfois pour entamer une administration, par exemple parce que la personne concernée refuse de déménager
- par l'intermédiaire du service social de l'hôpital
- expérience sur le plan de la pratique clinique quotidienne
- à travers les préoccupations du CPAS en matière de protection, mais il s'agirait alors plus souvent de questions sociales pratiques que de questions purement médicales.

Certains médecins renvoient également dans ce contexte au mandat de protection extrajudiciaire. Or, ils étaient interrogés sur leurs expériences en matière d'administration et de protection judiciaire. Cela peut indiquer que pour certains médecins, la distinction entre protection extrajudiciaire et protection judiciaire n'est pas du tout claire.

#### *b. Conclusion*

436. La plupart des médecins déclarent **ne pas être familiarisés avec** la protection judiciaire (administration). Cela peut s'expliquer par les profils très variés des médecins.

437. Si les répondants ont déjà été confrontés à une protection judiciaire (administration), c'est principalement parce que l'entourage leur a demandé d'établir un **certificat médical circonstancié**, que le patient est une personne protégée, qu'ils ont reçu des questions à ce sujet de la part de l'entourage du patient ou que leur patient a lui-même besoin de protection. Dans une moindre mesure, les répondants y sont confrontés parce que l'administrateur de la personne a agi en tant que représentant dans le cadre de la loi relative aux droits des patients ou d'une autre législation. Dans certains cas, ils ont eux-mêmes été désignés comme médecins experts par le juge de paix. Certains médecins y ont également déjà été confrontés par le biais d'une formation ou d'un recyclage, dans le cadre de leur vie privée, par des questions posées à ce sujet par des patients capables d'exprimer leur volonté, parce qu'un patient leur a demandé de l'assister dans une procédure judiciaire, par le biais de canaux professionnels (par exemple le Conseil de l'Ordre, le fait de travailler soi-même dans une institution accueillant de nombreux patients incapables d'exprimer leur volonté ou par des contacts avec le service social d'un hôpital ou d'un CPAS) ou à cause d'abus. Certains répondants confondent le mandat de protection extrajudiciaire avec l'administration.

## D. Résultats de l'analyse de la doctrine

### 1. Introduction

**438.** Ces dernières années, la **jurisprudence et la doctrine** ont soulevé de nombreuses ambiguïtés et points d'attention. De juin 2017 à juillet 2019, le **Conseil supérieur de la Justice** a également réalisé un audit de la gestion du contrôle des administrations par les justices de paix, lequel a débouché sur un rapport.<sup>161</sup> Un rapport de suivi a été publié en 2022, évaluant dans quelle mesure les juges de paix, les présidents des juges de paix et les juges des tribunaux de police (au niveau de l'arrondissement) ainsi que le Collège des cours et tribunaux ont donné suite aux recommandations du rapport et vérifiant si le ministre et le législateur avaient pris des initiatives à la suite du rapport [ci-après : rapport de suivi].<sup>162</sup> Les paragraphes suivants présentent brièvement les principales ambiguïtés, points d'attention et recommandations.

### 2. Points d'attention issus de la jurisprudence et de la doctrine

**439.** Un premier point d'attention est le rapport entre les dispositions du **droit matrimonial** (art. 219-220 de l'ancien Code civil et art. 2.3.29 et suivants du Code civil) et l'administration. On ne voit pas clairement quel régime a la priorité.<sup>163</sup> L'existence de ces dispositions est parfois perdue de vue, ce qui peut avoir des conséquences dramatiques.<sup>164</sup>

La majeure partie de la jurisprudence considère que les dispositions du droit matrimonial ont priorité sur l'organisation d'une administration.<sup>165</sup> Les raisons qui l'expliquent sont diverses, à savoir l'ingérence dans la vie familiale, le caractère superflu d'une protection judiciaire et la limitation de l'autonomie de droit matrimonial du conjoint valide. La question se pose de savoir si les dispositions de l'administration sont conciliables avec le droit matrimonial dans le cas où les conjoints ont opté pour un régime de communauté.<sup>166</sup>

Néanmoins, dans certains dossiers, le choix se porte sur l'organisation d'une protection judiciaire.<sup>167</sup> À cet égard, la doctrine souligne l'absence de contrôle dans les mesures de droit matrimonial.<sup>168</sup>

---

<sup>161</sup> CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JUSTICE, « Audit. Le contrôle sur les administrations par les justices de paix », rapport approuvé par la Commission d'avis et d'enquête réunie du Conseil supérieur de la Justice le 12 juillet 2019, <https://csj.be/fr/publications/2019/audit-le-controle-sur-les-administrations-par-les-justices-de-paix> [dernière consultation le 10 décembre 2023].

<sup>162</sup> CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JUSTICE, « Suivi de l'audit. Le contrôle sur les administrations par les justices de paix », rapport approuvé par la Commission d'avis et d'enquête réunie du Conseil supérieur de la Justice le 9 juin 2022, <https://csj.be/fr/publications/2022/rapport-de-suivi-de-laudit-le-controle-sur-les-administrations-par-les-justices-de-paix> [dernière consultation le 10 décembre 2023].

<sup>163</sup> Voir à ce propos pour plus de détails : V. VANDERHULST, « Gerechtelijke indeplaatsstelling of voorlopig bewind: welk statuut geniet voorrang bij gehuwden », *NFM* 2013, (158) 165-167.

<sup>164</sup> F. DEGUEL, L. DESIR et A. IVANOIU, « La mise en œuvre d'une protection judiciaire » dans J. SOSSON (éd.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Bruxelles, Larcier, 2021, (202) 233.

<sup>165</sup> Voir, par exemple, Trib. Anvers 14 mai 2012, *NFM* 2013, 170 ; Trib. fam. Bruxelles (149<sup>e</sup> Ch.) 16 juillet 2020, *RTDF* 2021, 643 ; Trib. Namur (division Dinant) 24 août 2020, *TBBR* 2020, 531 ; Just. paix Forest 3 mai 2016, *T.Vred.* 2017, 475 ; Just. paix Anvers (V) 10 janvier 2017, *T. Vred.* 2017, 438 ; Just. paix Bruges (IV) 5 juin 2019, *T.Vred.* 2020, 320, note N. GALLUS ; Just. paix J. P., Pelt, 23 février 2021, *JPP* 2023, 182.

<sup>166</sup> Trib. fam. Bruxelles (149<sup>e</sup> ch.) 16 juillet 2020, *RTDF* 2021, 643.

<sup>167</sup> Voir, par exemple Just. paix Binche 10 octobre 2017, *T.Vred.* 2018, 492, *in casu* en raison de l'ingérence des beaux-parents.

<sup>168</sup> N. GALLUS, G. DE WALQUE et T. L'HOIR, « L'exécution de la mission de protection judiciaire » dans J. SOSSON (éd.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Bruxelles, Larcier, 2021, (419) 424.

440. Un deuxième point d'attention est le rapport entre la **check-list** visée à l'article 492/1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, et § 2, alinéa 3, de l'ancien Code civil, d'une part, et la **liste des actes juridiques hautement personnels non susceptibles de faire l'objet d'une représentation** (article 497/2 de l'ancien Code civil), d'autre part. Certains auteurs estiment que les deux listes doivent être harmonisées.<sup>169</sup> Pour d'autres auteurs, la check-list pourrait disparaître (du moins en ce qui concerne la personne).<sup>170</sup>

Il existe une certaine réticence à étendre la check-list afin d'y inclure surtout les actes personnels, de crainte que les juges ne placent systématiquement les personnes protégées sous un régime général et ne déclarent donc une personne protégée incapable de *manière quasi automatique* de poser tous les actes juridiques énumérés.<sup>171</sup>

Ces listes, combinées aux mécanismes d'autorisation spéciaux pour certains actes juridiques (très personnels) (par exemple, testament, mariage), rendent l'ensemble particulièrement complexe et peu transparent. À l'époque, le Conseil d'État se demandait déjà si la réglementation de l'autorisation visant à accueillir les personnes protégées présentant une « pathologie fluctuante » ne pouvait pas, par analogie, être étendue à d'autres droits dont l'exercice a été initialement suspendu par une décision du juge de paix conformément à l'article 492/1, § 1<sup>er</sup>, de l'ancien Code civil.<sup>172</sup> Une réglementation cohérente dans les différentes lois spéciales en matière de bioéthique n'a pas non plus vu le jour.<sup>173</sup>

Pour toutes ces raisons, il est plaidé pour que l'exercice soit refait dans son intégralité afin d'élaborer un système cohérent et transparent d'évaluation et de prise en considération de l'incapacité de la personne de manifester sa volonté dans des actes juridiques (très) personnels. Cela nécessite une modification importante du Code civil et des nombreuses lois dans le domaine de la bioéthique.<sup>174</sup>

De manière plus générale, certains auteurs indiquent également que dans la pratique, le travail sur mesure est quasiment impossible en raison de la charge de travail élevée et du manque de moyens des justices de paix.<sup>175</sup>

441. Un troisième point d'attention est la tension qui existe entre le cadre juridique en matière de protection des adultes vulnérables, d'une part, et le cadre juridique en matière de protection des mineurs non émancipés, d'autre part, en ce qui concerne l'**autorité parentale de la personne protégée**. Dans une affaire traitée par le tribunal de la famille d'Anvers, celui-ci a estimé que l'exercice d'un droit aux relations personnelles doit être distingué de l'exercice de l'autorité parentale et des prérogatives parentales relatives à l'état de la personne du mineur auxquelles s'applique l'article 497/2, 13°, de l'ancien Code civil (actes juridiques hautement personnels), afin d'habiliter l'administrateur à solliciter

---

<sup>169</sup> D. SCHEERS et C. SCHEERS, « Bescherming van meerderjarige onbekwamen: op maat van de praktijk (Deel I) », *RW* 2018-19, (1522) 1527.

<sup>170</sup> F. DEGUEL, L. DESIR et A. IVANOIU, « La mise en œuvre d'une protection judiciaire » dans J. SOSSON (éd.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Bruxelles, Larcier, 2021, (202) 246-247.

<sup>171</sup> CONSEIL SUPÉRIEUR NATIONAL DES PERSONNES HANDICAPÉES, *Avis n° 2018-34 relatif au projet de loi portant dispositions diverses en matière de droit civil et portant simplification des dispositions du Code civil et du Code judiciaire en matière d'incapacité, et de la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection à la dignité humaine (titre 2)*, émis à la consultation par voie électronique de la plénière le 23 novembre 2018, points 2 et 6, <https://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2018-34.html> [dernière consultation le 12 juillet 2019].

<sup>172</sup> Avis CdE 12 octobre 2011, nos 50.186/2 et 50.187/2, *Doc. Chambre* 2011-12, n° 53-1009/3, 7, n° 6 ; Cela a pour effet que dans les cas où aucune autorisation spéciale n'est possible, la personne protégée devient de *facto* juridiquement incapable d'accomplir cet acte. Il s'agit, par exemple, de l'avortement, de l'euthanasie, de l'exercice de droits politiques, etc. Voir également N. VANNUETEN et C. SCHEERS, « Rechterlijke bescherming » dans F. SWENNEN et T. WUYTS (éds.), *Beschermde personen in recht en praktijk*, Bruxelles, Larcier, 2020, (5) 9.

<sup>173</sup> G. VERSCHULDEN, « Onbekwaamheid – de persoon » dans P. SENAËVE, F. SWENNEN et G. VERSCHULDEN (éds.), *Meerderjarige beschermde personen*, Bruges, die Keure, 2014, (51) 70, nos 136-137.

<sup>174</sup> T. WUYTS, « Het eengemaakte beschermingsstatuut voor wilsonbekwamen hervormd. Commentaar bij de wet van 21 december 2018 », *T.Vred.* 2019, n° 29, (3) 23, n° 33.

<sup>175</sup> F. DEGUEL, L. DESIR et A. IVANOIU, « La mise en œuvre d'une protection judiciaire » dans J. SOSSON (éd.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Bruxelles, Larcier, 2021, (202) 206-207 et 240-241.

des relations personnelles au nom de la personne protégée.<sup>176</sup> Cette interprétation est contestée par la doctrine<sup>177</sup>, mais illustre très bien cette tension. Dans le cadre de l'autorité parentale, l'intérêt de l'enfant occupe une place centrale (art. 387bis de l'ancien Code civil et 3.1 de la CIDE). Le respect du droit à la vie familiale de la personne protégée et de ses enfants mineurs exige le regroupement des parents et des enfants.<sup>178</sup> Le droit aux relations personnelles ne peut être refusé que pour des raisons particulièrement graves (art. 374, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, de l'ancien Code civil) qui ont trait à l'intérêt de l'enfant, parce qu'un refus peut rompre le lien entre parent et enfant.<sup>179</sup> Cette question est laissée à l'appréciation du tribunal de la famille. Pour ce qui est de l'administration, la protection des intérêts de la personne protégée et la préservation maximale de son autonomie (art. 497, alinéa 2, de l'ancien Code civil et art. 12 de la Convention ratifiée des Nations Unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées) occupent une place centrale et sont appréciées par le juge de paix. La doctrine suggère d'adapter le cadre légal en ce sens que seul le tribunal de la famille est compétent pour statuer sur l'exercice de l'autorité parentale, y compris le droit aux relations personnelles, en cas d'incapacité d'un parent à manifester sa volonté. Le tribunal de la famille peut alors prendre en considération les intérêts des parents et l'intérêt primordial de l'enfant (article 374, § 2, alinéa 4, de l'ancien Code civil). Une autre solution pourrait consister à rendre l'administrateur explicitement compétent pour introduire cette demande, par analogie avec ce qui existe déjà en matière de filiation (art. 331sexies de l'ancien Code civil). Là aussi, le législateur a d'abord estimé (en 2013) que l'introduction d'une action en filiation et la défense contre celle-ci étaient des actes juridiques très personnels. Cette position a ensuite été revue parce que même si la personne protégée est incapable de manifester sa volonté, il peut toujours y avoir des raisons justifiées d'introduire une action en filiation.<sup>180</sup> Des questions similaires se posent dans le cadre des procédures de divorce où une personne protégée incapable de manifester sa volonté ne peut plus se faire représenter qu'en tant que défendeur, mais où aucune action en divorce ne peut être intentée en tant que demandeur au nom de la personne protégée qui, en raison de son incapacité à manifester sa volonté, ne peut obtenir l'autorisation de le faire elle-même (article 497/2, 5°, de l'ancien Code civil) et doit attendre une initiative de l'autre conjoint.

**442.** Un quatrième point d'attention est la **rémunération et le remboursement des frais** de l'administrateur (professionnel) si la personne protégée ne dispose pas de ressources suffisantes. Quant à la question de savoir qui intervient dans ces situations pour le paiement des honoraires et des frais de l'administrateur, rien n'est réglé par la loi. Par conséquent, dans les cas susmentionnés, les administrateurs tentent de récupérer leurs frais de gestion en sollicitant le CPAS. Pour ce faire, ils se fondent sur l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique des CPAS, qui dispose que : « *Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.* » Parfois, les coûts sont pris en charge directement ou indirectement par le CPAS. Cela n'empêche pas qu'il y ait des contestations.

À titre d'exemple, l'administrateur d'une personne protégée admise au règlement collectif de dettes s'est adressé au CPAS de Hechtel-Eksel afin d'obtenir le paiement de ses frais de gestion approuvés par

<sup>176</sup> Trib. fam. Anvers (division de Malines) 27 novembre 2019, *T.Fam.*2020, 81, note T. WUYTS.

<sup>177</sup> T. WUYTS, « Zijn er nog grenzen aan het optreden van een bewindvoerder in het kader van een echtscheidingsprocedure? » (note sous Trib. fam. Anvers (division de Malines) 27 novembre 2019, *T.Fam.*2020, (83) 84-86.

<sup>178</sup> CEDH 25 février 1992, n° 12963/87, (*Margareta et Roger Andersson c. Suède*), § 91 ; voir extens. : T. WUYTS, *Ouderlijk gezag. Een coherente gezagsregeling voor minderjarigen*, Anvers, Intersentia, 2013, 549-553 puis : I. BOONE, « Ouderlijk gezag, verblijf en persoonlijk contact » dans G. VERSCHULDEN e.a., « Overzicht van rechtspraak. Familierecht (2012-2016) », *TPR* 2017, (1031) 1080, n° 656.

<sup>179</sup> CEDH 13 juillet 2000, n° 25735/94 (*Elsholz c. Allemagne*), § 49 ; CEDH 26 février 2002, n° 46544/99 (*Kutzner c. Allemagne*), § 67.

<sup>180</sup> Amendement n° 59, *Doc.*, Chambre, 2013-14, 53-3149/4, 53.

le juge de paix, le médiateur de dettes ayant laissé entendre qu'il n'y avait pas de réserve suffisante à cet effet. Le CPAS a rejeté cette demande. L'administrateur a fait appel de cette décision devant le tribunal du travail d'Anvers (division de Hasselt). Le tribunal du travail a déclaré la demande recevable et fondée. La décision administrative contestée a été annulée et le CPAS a été condamné à payer les frais de gestion.

Le CPAS a fait appel de ce jugement devant la Cour d'appel d'Anvers.<sup>181</sup> La Cour a considéré que l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique des CPAS a pour but de permettre à la personne concernée de mener une vie conforme à la dignité humaine. Toutefois, selon la cour d'appel, la demande de paiement des frais de gestion sur le propre compte de l'administrateur n'est pas faite dans le seul intérêt de l'assuré social, d'autant plus qu'il est établi que l'administration des biens nécessaires pour pouvoir mener une existence digne a bien eu lieu pendant la période contestée et s'est poursuivie également après, et que les frais de gestion pour la période qui a suivi ont même été payés par le médiateur de dettes. Par conséquent, selon la cour, il n'est pas établi que la personne concernée n'était pas en mesure de mener une vie digne pendant la période contestée. Cet arrêt est critiqué par la doctrine<sup>182</sup>, mais il montre qu'il n'est pas évident pour l'administrateur (professionnel) de s'adresser au CPAS et qu'un cadre légal clair est nécessaire. Souvent, les CPAS tentent également de ralentir les paiements.<sup>183</sup> Les travaux parlementaires préparatoires de la loi du 8 novembre 2023 font référence au fait que l'administrateur peut s'adresser au CPAS sur la base de la disposition précitée, ce qui serait déjà le cas dans la plupart des cantons.<sup>184</sup> Cela ne constitue toutefois pas une garantie.

**443.** Un cinquième point d'attention concerne la juridiction compétente pour statuer sur le recours en **annulation des actes accomplis par une personne protégée** en violation de son incapacité juridique (art. 493-493/3 ancien Code civil). Depuis la loi du 21 décembre 2018, l'article 594, 16°, du Code judiciaire précise que le juge de paix statue sur toute demande qui lui est adressée en application des articles 488/1 à 502 de l'ancien Code civil. Cela inclut donc également les articles 493-493/3 de l'ancien Code civil. Par conséquent, ces demandes devraient également être introduites au moyen d'une requête *sui generis* (cf. art. 1239 du Code judiciaire). Dans la doctrine, il est fait observer que la requête *sui generis* n'est pas adaptée à la procédure en annulation. En effet, les actes juridiques visés impliquent souvent des tiers. Le droit de la défense exige dans ce cas que toutes les parties impliquées dans l'acte juridique contesté puissent intervenir ou être convoquées.<sup>185</sup>

**444.** Un sixième point d'attention concerne le suivi des **renvois à d'autres législations**. Ainsi, l'article 492/1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, 12°, de l'ancien Code civil renvoie encore à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements des données à caractère personnel, abrogée par la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.<sup>186</sup> L'article 492/1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, 14°, de l'ancien Code civil renvoie encore à la loi du 15 mai 1987 relative aux noms et prénoms, abrogée par la loi du 21 décembre 2018, qui a inscrit les dispositions de la loi sur le nom à l'article 370/1 et suivants de l'ancien Code civil. L'article

<sup>181</sup> Cour du travail Anvers (division Hasselt) 20 décembre 2019, *T.Vred.* 2021, 252, note W. NIEWOLD et T. WUYTS.

<sup>182</sup> Voir en détail : W. NIEWOLD et T. WUYTS, « Wie betaalt de beheersvergoeding van de bewindvoerder bij minvermogensdood of in geval van overmatige schuldenlast? » (note sous Cour du travail Anvers (Hasselt division) 20 décembre 2019), *T.Vred.* 2021, 255-264.

<sup>183</sup> N. VANNUETEN et C. SCHEERS, « Rechterlijke bescherming » dans F. SWENNEN et T. WUYTS (éds.), *Beschermde personen in recht en praktijk*, Bruxelles, Larcier, 2020, (5) 27-28.

<sup>184</sup> EdM, *Doc.*, Chambre, 2022-23, n° 55-3544/1, 15.

<sup>185</sup> S. MOSSELMANS et A. VAN THIENEN, "Meerderjarige beschermde personen: update en modernisering met titel 2 van de wet van 21 december 2018 », *T.Fam.* 2020, (38) 64, n° 47 ; Voir également : J.-L. RENCHON, A. DEMORTIER, N. GENDRIN et L. THYRION, « Les sanctions » dans J. SOSSON (éd.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Bruxelles, Larcier, 2021, (512) 536-538. Les auteurs défendent la compétence du tribunal de première instance.

<sup>186</sup> MB du 5 septembre 2018, entrée en vigueur le 5 septembre 2018.

499/5 de l'ancien Code civil renvoie à la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, abrogée et remplacée par la loi du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit.<sup>187</sup>

**445.** Un septième point d'attention a trait au fait que la législation ne prévoit pas de régime de protection pour les **actes** purement **matériels**. Des juges de paix tentent parfois de combler cette lacune de manière pragmatique en rendant ces actes plus difficiles ou en les encadrant par des mesures de protection.<sup>188</sup> Ainsi, le juge de paix de Wavre a expliqué que le placement d'un dispositif de détection d'errance au poignet de la personne protégée muni d'une puce GPS qui ne peut être retirée qu'avec les deux mains est un acte soumis à autorisation qui relève du choix de résidence visé à l'article 492/1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, 1<sup>o</sup>, de l'ancien Code civil.<sup>189</sup> Selon le juge de paix, cette mesure est apparue nécessaire et proportionnée *in casu*, au vu du risque que s'enfuit la personne protégée qui ne retrouverait plus le chemin de la maison de repos. Il est fait observer dans la doctrine qu'il s'agit en fait d'une mesure contraignante puisque l'on part du principe que la personne protégée n'est plus capable d'enlever ce dispositif sans aide. En effet, d'un point de vue juridique, il n'appartient pas à l'administrateur de poser de tels actes et au juge de paix de les autoriser, mais cela témoigne d'un pragmatisme et d'une profonde humanité de la part du juge.<sup>190</sup>

**446.** En guise de huitième point d'attention, on peut citer un certain nombre de **suggestions mineures** visant à améliorer et à clarifier le texte de la loi.

Dans le cadre d'un partage, certains auteurs se demandent s'il ne serait pas possible, sous le contrôle du juge de paix, d'ordonner la vente de gré à gré lorsque la valeur des biens à partager ne dépasse pas le coût d'une procédure notariale.<sup>191</sup>

En outre, il est proposé de préciser que la sanction de la réduction pour excès, qui est actuellement uniquement applicable aux obligations contractées par la personne protégée par voie d'achats, soit étendue à tous les actes juridiques pour lesquels aucune autorisation n'est requise, (art. 493, § 2, alinéa 2, de l'ancien Code civil).<sup>192</sup> À cet égard, il peut également être renvoyé à la sanction en cas d'abus de circonstances inscrit dans le nouveau livre du droit des obligations (art. 5:37 du Code civil). Dans le même temps, il est recommandé de préciser qu'après le décès de la personne protégée, les héritiers peuvent également intenter une action en annulation sur la base de l'article 493 de l'ancien Code civil.<sup>193</sup>

---

<sup>187</sup> MB 7 du mai 2014, entrée en vigueur le 7 mai 2014.

<sup>188</sup> Voir à ce sujet, par exemple, ce qui a trait à la conduite d'un véhicule : N. DANDOY, « Peut-on prononcer l'incapacité d'une personne à conduire un véhicule à moteur ? » (note sous Just. paix. Neerpelt-Lommel (siège de Lommel) 6 mars 2015), *T.Vred.* 2015, 316. Toutefois, le juge de paix peut déclarer expressément la personne protégée incapable de souscrire une assurance (RCA) ou autoriser l'administrateur à procéder à la vente du véhicule de la personne protégée.

<sup>189</sup> Just. paix Wavre 6 mai 2020, *T.Vred.* 2022, 250, note N. DANDOY.

<sup>190</sup> N. DANDOY, « L'administration relative à la personne : quel rôle pour le juge de paix ? » (note sous Just. de paix Wavre 6 mai 2020), *T.Vred.* 2022, (252) 253-254.

<sup>191</sup> N. GALLUS, G. DE WALQUE et T. L'HOIR, « L'exécution de la mission de protection judiciaire » dans J. SOSSON (éd.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Bruxelles, Larcier, 2021, (419) 435.

<sup>192</sup> J.-L. RENCHON, A. DEMORTIER, N. GENDRIN et L. THYRION, « Les sanctions » dans J. SOSSON (éd.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Bruxelles, Larcier, 2021, (512) 523.

<sup>193</sup> J.-L. RENCHON, A. DEMORTIER, N. GENDRIN et L. THYRION, « Les sanctions » dans J. SOSSON (éd.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Bruxelles, Larcier, 2021, (512) 566-568.

### 3. Recommandations du Conseil supérieur la Justice

447. Le **Conseil supérieur de la Justice (CSJ) a prêté une grande attention** au bon fonctionnement de l'administration des personnes protégées. Ainsi, le CSJ a émis plusieurs avis d'office.<sup>194</sup> En 2019, comme indiqué plus haut, un rapport d'audit a été publié sur le contrôle des administrations par les justices de paix. Un rapport de suivi de cet audit a été publié en 2022. Les principales recommandations qui en résultent ont été incluses dans l'étude empirique du présent rapport afin d'évaluer dans quelle mesure elles ont déjà été suivies d'effet. Il convient en outre de souligner qu'il a été donné suite à de nombreux points du rapport de suivi adressé au décideur politique au travers de la loi du 8 novembre 2023 relative au statut de l'administrateur d'une personne protégée.<sup>195</sup> Toutefois, cette loi n'est pas encore entrée en vigueur et doit être mise en œuvre.

448. Le rapport de suivi constate tout d'abord que des démarches ont été entreprises par plusieurs chefs de corps et justices de paix afin d'**optimiser le contrôle**, notamment en introduisant des critères de qualité pour les avocats-administrateurs, en optimisant le soutien aux administrateurs familiaux au travers de formations et de manuels<sup>196</sup>, en utilisant leurs propres outils ou listes permettant de disposer de chiffres en vue de soutenir la politique (voir statistiques), en partageant des expériences concernant les signaux d'alerte dans le cadre de la détection des fraudes et en mettant en place des groupes de travail ou des forums permettant d'ancrer le partage des bonnes pratiques dans le fonctionnement. Néanmoins, selon le CSJ, des **améliorations structurelles sont encore possibles** sur de nombreux plans<sup>197</sup> :

- L'introduction de critères de qualité et d'un nombre limité/maximum d'administrations pour les administrateurs professionnels. La loi du 8 novembre 2023 y donne suite (partiellement) ;<sup>198</sup>
- Un outil de rapportage mettant, par simple pression sur un bouton, les informations stratégiques à la disposition de toutes les parties concernées ;
- L'interdiction de cumul entre le rôle de suppléant et celui d'administrateur dans le même canton ;
- Un arrêté royal sur la rémunération, les frais et les devoirs exceptionnels des administrateurs. La loi du 8 novembre 2023 traite également plus en profondeur cette question.<sup>199</sup>

Le CSJ cite encore quelques points d'attention dans le rapport de suivi. Ainsi, lors de l'introduction du RCPP, il convient de veiller à l'accès à la justice de la personne protégée ou de l'administrateur familial. Le CSJ observe que l'obligation pour ces personnes d'introduire des demandes par voie numérique constitue dans la pratique un obstacle important. En outre, toutes les justices de paix et tous les arrondissements ne déploient pas les mêmes efforts pour optimiser ce contrôle et garantir une

<sup>194</sup> Voir, par exemple, CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JUSTICE, « Avis sur le contrôle de l'administration des personnes protégées », adopté par l'Assemblée générale le 17 décembre 2014, <https://csj.be/fr/publications/2014/avis-sur-le-contrôle-de-ladministration-des-personnes-protégées> [dernière consultation le 11 décembre 2023].

<sup>195</sup> MB du 30 novembre 2023, entrée en vigueur par arrêté royal et au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2025 et le 1<sup>er</sup> janvier 2025 respectivement.

<sup>196</sup> Voir, par exemple, W. HAMERLINCK, G. HEMBERG, E. VANDAMME et J. VANHOUTTE, *Bewindvoering in de praktijk. Wegwijs in het centraal register van bescherming van de personen (CRBP)*, Bruges, die Keure, 2023, 158 p. ; N. VANDENBUSSCHE, *Bewindvoering. Praktische gids anno 2021*, Hogeschool Gent, 2021, <https://www.studocu.com/nl-be/document/hogeschool-gent/personen-en-familierecht/210517-bewindvoering/42706321> [dernière consultation le 11 décembre 2023] ; Voir ensuite l'obligation introduite par l'art. 33 de la loi du 8 novembre 2023 insérant un art. 1247/2 dans le Code judiciaire et l'obligation introduite par la loi du 8 novembre 2023 insérant un art. 1247/2 dans le Code judiciaire [https://justitie.belgium.be/nl/themas\\_en\\_dossiers/personen\\_en\\_gezinnen/bescherming\\_van\\_meerderjarigen](https://justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/personen_en_gezinnen/bescherming_van_meerderjarigen) [dernière consultation le 11 décembre 2023].

<sup>197</sup> Rapport de suivi, 40.

<sup>198</sup> Voir art. 555/17 et suivants du Code judiciaire insérés par l'article 20 de la loi du 8 novembre 2023.

<sup>199</sup> Voir art. 5 de la loi du 8 novembre 2023 modifiant l'article 497/5 de l'ancien Code civil.

administration axée sur la personne. Selon le CSJ, il subsiste une grande marge de progression dans ce domaine.<sup>200</sup>

#### 4. Recommandations du Conseil National Supérieur des Personnes Handicapées

**449.** Le Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) a rendu un avis n° 2022/14 relatif à la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine.<sup>201</sup>

Ces recommandations sont textuellement **reproduites ci-dessous** :

*“Le CSNPH souhaite mettre l’accent sur les recommandations suivantes :*

- *Le juge de paix doit veiller à ce qu’une personne de confiance soit désignée (sauf si la personne handicapée et son réseau n’en voient pas l’utilité).*
- *Pour le recrutement des nouveaux juges de paix, des exigences de qualité devraient être prévues. On pourrait envisager par exemple, un arrêté royal qui prévoirait les compétences requises du juge de paix : empathie, capacité de communication, connaissances dans le domaine de la psychologie, compétences sociales, etc.*
- *La procédure de recours devrait être revue et devrait être beaucoup plus accessible.*
- *L’accès au Registre Central de la Protection des Personnes (RCP) doit être grandement améliorée. Les administrateurs doivent pouvoir s’adresser à un helpdesk en cas de difficultés d’utilisation. La loi prévoit désormais la possibilité pour les parents administrateurs de leur enfant de déroger à l’obligation de rapport annuel. Cela devrait également être possible pour ceux qui travaillent avec le Registre central de protection des personnes. Les administrateurs familiaux ne devraient pas être obligés de passer par le RCP. Les requêtes et les rapports doivent toujours pouvoir être présentés par écrit.*
- *Les juges de paix doivent toujours garder à l’esprit que la capacité est la règle et l’incapacité l’exception. Il est important d’évaluer pour chaque acte si la personne est encore capable. S’il elle n’est plus capable, donner la priorité à l’assistance si c’est possible. Afin de pouvoir prendre une décision “sur mesure” pour chaque personne, les justices de paix doivent disposer de moyens suffisants.*
- *La désignation de représentants familiaux est toujours préférable, du moins si la famille et la personne en situation de handicap sont demandeuses.*
- *Les multiples divergences de pratiques entre justices de paix ont pour conséquence que les Belges ne sont pas égaux devant la loi.*
- *Il est encore possible que les juges de paix empêchent les personnes protégées d’exercer leurs droits civiques, ce qui est notamment incompatible avec l’article 29 de la Convention des Nations Unies pour les droits des personnes handicapées, Convention ratifiée par la Belgique en 2009. »*

Afin d’appuyer ses recommandations, le CNSPH les justifie dans son avis et précise les difficultés, parfois très concrètes, auxquelles les personnes protégées sont confrontées.

A titre d’exemple, le CNSPH propose que le requérant soit invité, dans la requête, à donner davantage de détails à propos des compétences de la personne à protéger, et des soutiens précis dont elle a besoin, afin de donner au juge de paix une vision nettement plus pragmatique qu’un certificat médical pourrait l’être. En effet, si un certificat médical permet d’éviter des mesures abusives, il ne suffit généralement pas à cerner les besoins concrets de la personne en termes d’incapacité et par voie de

---

<sup>200</sup> Rapport de suivi 40-41.

<sup>201</sup> Cet avis est disponible sur le site du CNSPH.

conséquence, de représentation ou d'assistance. En cas de doute quant à ces besoins, une étude psychosociale devrait pouvoir être ordonnée.

Le CNSPH relève également les difficultés pratiques parfois rencontrées par les personnes protégées: elles n'ont pas toujours le droit d'utiliser une carte bancaire, ou une carte de crédit prépayée, n'ont pas de vision sur leur compte, etc...

Ces exemples ne sont bien entendu pas exhaustifs, le CNSPH relevant bien d'autres problématiques, souvent liées à la complexité de la procédure et aux pratiques divergentes entre les justices de paix.

## 5. Évaluation du respect des droits de l'homme

### a. Comité des droits des personnes handicapées

**450.** Dans son premier rapport national de 2014, le Comité s'est dit préoccupé, à la lumière de l'article 12 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (égalité devant la loi), par le fait que la **loi du 17 mars 2013 continue d'adhérer à un régime de substitution de la prise de décision** et ne prévoit pas de droit à une prise de décision assistée (§ 23). Le Comité a recommandé à la Belgique de se pencher sur la révision de cette loi à la lumière de ses premiers commentaires généraux et d'allouer des ressources suffisantes (financières et humaines) pour permettre la mise en œuvre de l'assistance à la prise de décision et permettre aux juges de paix de prendre une décision adaptée à la personne, comme le prescrit la loi (§ 24).

**451.** Dans le premier commentaire général relatif à l'article 12, le Comité avait déjà signalé l'existence d'un malentendu général sur la portée exacte des obligations incombant aux États en vertu de l'article 12 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Un modèle de handicap fondé sur les droits de l'homme implique un **changement de paradigme**, passant d'un modèle de prise de décision de substitution à un **modèle de prise de décision assistée** (§ 3).

Selon le Comité, trois critères caractérisent un modèle de prise de décision de substitution non souhaitable (§ 27) : 1° la possibilité d'ôter la capacité d'agir d'une personne, même pour une décision spécifique ; 2° un mandataire peut être désigné par une personne autre que la personne concernée, et ce même contre sa volonté ; 3° toutes les décisions prises par le mandataire sont fondées sur ce qui est objectivement considéré comme étant dans l'intérêt de la personne concernée, par opposition aux décisions fondées sur la volonté et les préférences de cette personne.

Le droit belge présente plusieurs aspects de ces critères. Ainsi, une personne peut toujours être déclarée juridiquement incapable, même si ce n'est que pour un acte spécifique (art. 492/1 de l'ancien Code civil). En outre, le juge de paix peut désigner un administrateur à la place de la personne protégée et même contre sa volonté (art. 496/3 de l'ancien Code civil). Enfin, l'intérêt de la personne protégée reste un facteur à prendre en considération lors de la prise de décisions la concernant (voir, par exemple, art. 498/2 de l'ancien Code civil, art. 499/7, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de l'ancien Code civil).

Cela n'empêche pas la législation belge actuelle de fournir également des indications dans l'autre sens, à savoir la primauté d'une mesure d'assistance (art. 492/2 de l'ancien Code civil) et l'obligation de respecter autant que possible la volonté et les préférences de la personne protégée (art. 497, alinéa 2, et art. 499/1, § 3, de l'ancien Code civil).

Toutefois, pour parler d'un véritable modèle de prise de décision assistée, la volonté et les préférences de la personne handicapée doivent toujours être respectées. L'assistance est, selon le Comité, un vaste concept qui englobe à la fois des mesures d'assistance formelles et informelles de différents types et de différentes intensités. Les personnes porteuses de handicap peuvent, par exemple, désigner une ou

plusieurs personnes de confiance pour les soutenir dans l'exercice de leur capacité (juridique) à agir, ou il peut être fait appel à d'autres formes d'assistance, comme le soutien *par les pairs*, un défenseur des intérêts de la personne ou une aide à la communication (§ 17). Le type et l'intensité de l'assistance doivent être déterminés en fonction de la personne (travail sur mesure) (§ 18). Des garanties appropriées et efficaces doivent également être introduites, dont l'objectif principal est d'assurer que les droits, la volonté et les libertés de la personne concernée sont garantis (§ 20), y compris contre toute influence intempestive dans l'exercice de la capacité (juridique) d'agir (§§ 20-22). Si la volonté et les préférences ne peuvent être déterminées, elles doivent être trouvées sur la base de la meilleure interprétation de la volonté et des préférences (§ 21).

Au moment de la rédaction de ce rapport, un nouveau rapport national pour la Belgique avait été annoncé mais n'était pas encore disponible.<sup>202</sup>

**452.** Unia, l'organisme belge indépendant chargé du contrôle de la mise en œuvre de la Convention sur le handicap (cf. article 33.2), a dressé les constats suivants concernant la mise en œuvre de l'article 12 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (égalité devant la loi) dans son dernier rapport de mars 2019<sup>203</sup> en vue de la préparation du rapport national (article 35 de la Convention sur le handicap).

*Premièrement*, Unia a souligné que la loi du 17 mars 2013 n'a pas encore été révisée à la lumière de la recommandation du Comité concernant la mise en œuvre d'un modèle de décision assistée.

*Deuxièmement*, Unia a constaté que certains arrêtés d'exécution n'avaient pas encore été pris (à l'époque), de sorte que l'on continue de désigner des administrateurs qui traitent un très grand nombre de dossiers et qui ne sont donc plus en mesure de les traiter avec l'attention qui convient. En outre, de nombreux administrateurs facturent des frais extrêmement élevés dans la catégorie des « devoirs exceptionnels ».

*Troisièmement*, la mise en œuvre de cette loi serait décevante. En effet, de nombreux témoignages et rapports rédigés par Unia et des organisations représentatives montrent que la loi n'est pas appliquée à la lumière de ses objectifs et de son esprit. Les justices de paix manquent de moyens et de temps nécessaires pour exercer correctement leurs responsabilités. Ils désignent surtout des administrateurs professionnels et optent trop souvent pour l'organisation d'une protection générale de la personne et un régime de prise de décision substitutive. La réforme de 2018 n'a pas offert de garanties supplémentaires pour assurer une protection sur mesure et le juge de paix peut toujours opter pour un régime de prise de décision substitutive. Unia a invité les autorités à préciser quelles mesures d'accompagnement elles ont prises en soutien aux justices de paix, comment elles continueront à garantir l'accessibilité financière des personnes protégées auprès d'administrateurs professionnels et comment les abus seront évités à cet égard, et quels sont les projets des autorités belges pour modifier la législation actuelle à la lumière de la mise en œuvre de la prise de décision assistée.

---

<sup>202</sup> Voir : [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=4&DocTypeID=5](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=4&DocTypeID=5) [dernière consultation le 4 janvier 2024].

<sup>203</sup> UNIA, « Information pour la Liste préalable – Belgique », contribution au Comité des Droits des Personnes handicapées, mars 2019, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fICS%2fBEL%2f33842&Lang=fr](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fICS%2fBEL%2f33842&Lang=fr) [dernière consultation le 4 janvier 2024], 8-9.

**453.** La loi du 8 novembre 2023 relative au statut d'administrateur d'une personne protégée<sup>204</sup>, récemment adoptée, vise déjà à prévenir les abus<sup>205</sup> et à renforcer la désignation des administrateurs familiaux en annonçant des mesures d'accompagnement.<sup>206</sup> Cette loi n'est cependant pas encore entrée en vigueur.<sup>207</sup>

Toutefois, les observations les plus fondamentales du Comité, à savoir la mise en œuvre d'un modèle de prise de décision assistée et l'adoption de mesures d'accompagnement destinées à aider les justices de paix dans le travail sur mesure, ne sont pas rencontrées par cette loi. La première observation sort du cadre de cette étude qui se limite à l'application de la loi (cf. art. 224 de la loi du 17 mars 2013). Cette observation nécessite également une étude fondamentale plus approfondie pour laquelle un doctorant sera bientôt recruté dans le cadre d'un projet commun (FWO) de l'UAntwerpen et de l'UHasselt, dont les recherches s'appuieront également sur la recherche internationale.<sup>208</sup> En revanche, la deuxième observation a été incluse dans cette étude car elle concerne le travail sur mesure et la charge de travail des justices de paix.

*b. Cour européenne des droits de l'homme*

**454.** Le **changement de paradigme** évoqué dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées n'est à ce jour **pas encore clairement perceptible dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme**. La Cour reconnaît que d'autres instruments peuvent offrir une protection plus large que la CEDH, mais elle ne se sent pas liée par les interprétations données à des instruments similaires par d'autres organes,<sup>209</sup> vu les différences éventuelles concernant le contenu des dispositions d'autres instruments internationaux et/ou les différences éventuelles dans le rôle entre la Cour et les autres organes. La Cour estime toutefois que la CEDH doit être interprétée autant que possible en harmonie avec d'autres règles de droit international.<sup>210</sup>

À la lumière de l'article 3 du protocole n° 1, qui garantit les droits individuels, y compris le **droit de vote et d'éligibilité**, la Cour a estimé que la marge d'appréciation qui permettrait de restreindre le droit de vote d'un groupe particulièrement vulnérable de la société, tel que les personnes présentant un handicap intellectuel, qui a souffert d'une discrimination importante dans le passé, est nettement plus limitée.<sup>211</sup> L'existence ou non d'un consensus européen ('common ground') joue un rôle dans la détermination du champ d'application de la marge d'appréciation. Par ailleurs, la Cour se fonde sur la supposition que, dans un État démocratique, l'inclusion de tous est recherchée et que le suffrage universel doit en constituer le point de départ. Selon la Cour, cela ne signifie pas que le droit de vote

---

<sup>204</sup> MB, du 30 novembre 2023.

<sup>205</sup> Voir par exemple la création d'un registre national des administrateurs professionnels : nouvel art. 555/17 et suivants du Code judiciaire.

<sup>206</sup> Voir par exemple l'obligation pour le greffier d'informer les administrateurs familiaux des séances d'information, de leur communiquer un guide pratique et de les renseigner sur les permanences ou initiatives organisées dans l'arrondissement judiciaire susceptibles de les aider dans l'exercice de leurs missions : nouvel art. 1247/2 du Code judiciaire.

<sup>207</sup> L'échéance actuellement fixée est le 1<sup>er</sup> septembre 2025, à l'exception de la disposition relative à la rémunération, pour laquelle l'échéance a été fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2025 (article 37).

<sup>208</sup> Voir working field 1 Empowerment and protection van het academisch netwerk Family Law in Europe (FL-EUR): [https://fl-eur.eu/working\\_field\\_1\\_empowerment\\_and\\_protection/country-reports](https://fl-eur.eu/working_field_1_empowerment_and_protection/country-reports) (country reports) et [https://fl-eur.eu/fl\\_eur\\_conferences/second-fl-eur-conference-friday-24-november-2023](https://fl-eur.eu/fl_eur_conferences/second-fl-eur-conference-friday-24-november-2023) (second FL-EUR Conference 'European pathways for supporting and protecting adults: first results from the FL-EUR national reports and insights from other projects' held on 24 November 2023).

<sup>209</sup> Voir, par exemple, CEDH (Grande chambre) 31 janvier 2019, n° 18052/11, Rooman c. Belgique, § 205.

<sup>210</sup> CEDH 11 mai 2021, n° 43564/17, Caamano Valle c. Espagne, § 54.

<sup>211</sup> CEDH 11 mai 2021, n° 43564/17, Caamano Valle c. Espagne, § 55 ; voir également l'évaluation à la lumière de l'article 8 de la CEDH : CEDH 16 novembre 2021, n° 38048/18, N. c. Roumanie (N° 2), § 55.

soit un droit absolu. Des restrictions peuvent en effet être imposées à condition qu'elles répondent à un certain nombre de conditions. La Cour estime qu'elle ne doit pas se prononcer sur la question de savoir si l'article 29 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées impose des obligations plus strictes aux États parties. En ce qui concerne l'objectif du premier protocole à la CEDH, la Cour constate qu'il n'existe actuellement aucun consensus entre les États membres sur un droit de vote inconditionnel pour les personnes souffrant d'une déficience mentale.<sup>212</sup> En revanche, la Cour observe que la majorité de ces États acceptent précisément les restrictions fondées sur la capacité mentale de la personne concernée. Toutefois, selon la Cour, la marge d'appréciation des États membres n'est pas illimitée et nécessite une évaluation minutieuse *in concreto* et un travail sur mesure<sup>213</sup> réalisé par une instance judiciaire. La Cour admet que ces restrictions sont dictées par un objectif légitime consistant à garantir que seuls les citoyens capables d'évaluer les conséquences de leurs décisions et de prendre des décisions réfléchies et judicieuses puissent participer aux affaires publiques.<sup>214</sup>

**455.** La question peut également être examinée sous l'angle de l'article 8 de la CEDH. La privation de la capacité juridique constitue une **ingérence dans la vie privée** d'une personne.<sup>215</sup> Ici encore, la Cour admet qu'il peut y avoir des **raisons légitimes** de tendre vers une restriction de la capacité juridique, comme la protection des intérêts de la personne concernée. Ce faisant, la Cour subordonne la marge d'appréciation à deux facteurs.

*Tout d'abord*, il y a l'impact de la mesure sur l'autonomie individuelle. S'il est drastique, comme c'est le cas ici, la Cour examinera plus attentivement les raisons invoquées par les États membres nationaux. *Ensuite*, la Cour accordera également une attention particulière à la qualité des procédures nationales. En particulier, le processus décisionnel doit également être équitable et respecter les intérêts protégés par l'article 8 de la CEDH.<sup>216</sup> Ici encore, la Cour attache de l'importance à une évaluation minutieuse *in concreto*, dans laquelle l'implication de la personne à protéger est importante, de même que le travail sur mesure.<sup>217</sup>

Ainsi, sous plusieurs angles, la Cour admet que la capacité mentale puisse entraîner une limitation de la capacité (juridique) d'agir dans certaines situations, ce qui semble contraire à l'interprétation de l'article 12 de la CIDPH selon le Comité. De ce fait, le niveau de protection de la CEDH est inférieur à celui de la CIDPH. Toutefois, comme déjà précisé plus haut, la Cour impose un certain nombre d'exigences de qualité aux autorités nationales. Les deux organes envoient un signal clair indiquant qu'il n'y a plus de place pour la pensée manichéenne traditionnelle. La protection des personnes porteuses d'un handicap doit être organisée sur mesure.

---

<sup>212</sup> Voir récemment également : CEDH 15 février 2022, n° 26081/17, Anatoliy Marinov c. Bulgarie, § 48.

<sup>213</sup> CEDH 20 mai 2010, n° 38832/06, Alajos Kiss c. Hongrie, § 44 : « le retrait systématique des droits de vote, sans évaluation judiciaire personnalisée et sur le seul fondement d'un handicap psychique nécessitant une tutelle partielle ne saurait passer pour compatible avec les motifs légitimes de restriction du droit de vote » ; CEDH 15 février 2022, n° 26081/17, Anatoliy Marinov c. Bulgarie, §§ 55-56, voir également § 57 : « La Cour juge en outre discutable la pratique consistant à traiter comme un groupe homogène l'ensemble des personnes souffrant de troubles mentaux ou intellectuels. Les éventuelles restrictions ainsi apportées aux droits de ces personnes doivent faire l'objet d'un contrôle strict ».

<sup>214</sup> CEDH 11 mai 2021, n° 43564/17, Caamano Valle c. Espagne, §§ 58-61.

<sup>215</sup> CEDH 27 mars 2008, n° 44009/05, Chtoukatourov c. Russie, § 83 ; CEDH 22 janvier 2013, n° 33117/02, Lashin c. Russie, § 77 ; CEDH 16 novembre 2021, n° 38048/18, N. c. Roumanie (n° 2), § 53.

<sup>216</sup> CEDH 22 janvier 2013, n° 33117/02, Lashin c. Russie, §§ 80-81 ; Comp. CEDH 16 novembre 2021, n° 38048/18, N. c. Roumanie (n° 2), § 56, *dans cette affaire* la Cour a estimé que cela était important non seulement pour la déclaration d'incapacité, mais aussi pour le remplacement de l'administrateur.

<sup>217</sup> CEDH 22 janvier 2013, n° 33117/02, Lashin c. Russie, §§ 90-92 ; CEDH 3 octobre 2019, n° 74438/14, Nikolyan c. Arménie, §§ 122-123 ; CEDH 16 novembre 2021, n° 38048/18, N. c. Roumanie (n° 2), § 65.

## E. Décisions et recommandations en matière de protection judiciaire

### 1. Cadre légal et objectifs

**456.** Le cadre légal et les objectifs législatifs de la loi du 17 mars 2013 et des modifications (fondamentales) ultérieures sont généralement louables. Deux réflexions s'imposent néanmoins, qui conduisent également à des recommandations.

Tout d'abord, en 2023, la possibilité d'une **déchéance quasi totale** des personnes sous protection judiciaire existe toujours. Toutefois, le Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies estime que même la déclaration d'incapacité à accomplir un seul acte juridique est inconciliable avec l'article 12 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. La législation belge ne permet pas d'y apporter une réponse car la désignation d'un administrateur assortie d'un mandat d'assistance, et à titre subsidiaire de représentation, n'est pas possible sans déclaration d'incapacité.

Tout le monde n'est pas non plus convaincu qu'il faille supprimer toute possibilité de déclaration d'incapacité ; la Cour européenne des droits de l'homme ne l'impose en aucun cas. Avec la suppression de la déclaration d'incapacité, la personne protégée risque de se retrouver dans une situation juridique plus défavorable. D'une part, bien que juridiquement compétente, elle risque de se voir *de facto* exclure, par ses cocontractants potentiels, de la possibilité de contracter. D'autre part, l'initiative des procédures judiciaires en cas d'abus reviendrait désormais à la personne protégée (avec assistance ou représentation), ce qui ne bénéficierait pas nécessairement à sa protection juridique.

**Aanbeveling | Recommandation 38.** Introduire la possibilité de désigner un administrateur sans déclaration d'incapacité de la personne assistée ; la déclaration d'incapacité, d'une part, et l'administration, d'autre part, doivent être séparées.

**Aanbeveling | Recommandation 39.** Envisager la suppression totale de la déclaration d'incapacité, à condition toutefois que la personne accompagnée bénéficie d'une protection juridique suffisante grâce aux mesures d'accompagnement.

**Aanbeveling | Recommandation 40.** Inscrire dans la loi que la priorité est toujours donnée à la mesure (ou à la combinaison de mesures) la moins intrusive pour autant qu'elle soit suffisante pour couvrir le besoin d'accompagnement.

Deuxièmement, avec la loi du 8 novembre 2023, le législateur a mené une réforme concernant l'étude dont il est rendu compte dans ce rapport. Elle vise des réformes partielles dans les grandes lignes desquelles peuvent se retrouver les juges de paix et les administrateurs professionnels. Il ressort clairement de ce rapport que cette loi ne résoudra pas tous les problèmes dans la pratique. Il est donc recommandé de **reporter brièvement l'entrée en vigueur de la loi du 8 novembre** afin que les modifications proposées puissent être incluses dans une réforme globale.

**Aanbeveling | Recommandation 41.** Retarder l'entrée en vigueur de la loi du 8 novembre 2023 jusqu'à ce qu'une réforme globale – également souhaitable à court terme – puisse avoir lieu.

## 2. Données chiffrées

**457.** En matière d'enregistrement des données, de grands progrès ont été réalisés, d'abord avec la loi du 17 mars 2013, puis avec la loi du 31 décembre 2018 qui a introduit le Registre central de protection des personnes.

Les différents instruments de mesure antérieurs et postérieurs à 2013, puis à 2018, ont rendu impossible une évaluation quantitative de l'évolution de la charge de travail.

Il est **extrêmement problématique** qu'en dépit des indications claires données par le Comité des droits des personnes handicapées en 2014 et dans l'audit du CSJ, il **n'y ait toujours pas de données numériques accessibles, complètes et analysables**, même après 2013 et 2018. Pour la rédaction de ce rapport également, les chercheurs ont dû se débrouiller. Les résultats des recherches effectuées via le Moniteur belge ne sont pas exacts. Avec le Registre national, le contact a été très difficile à établir, même après l'intervention du SPF Justice. Au bout du compte, il n'a pas été possible d'obtenir un accès gratuit, ou du moins abordable, aux données nécessaires. Ces données n'auraient d'ailleurs pas été complètes par rapport à la publicité limitée, prescrite à l'article 1253 du Code judiciaire, du dispositif des ordonnances en matière de protection judiciaire. En outre, les recherches via le RCPP n'étaient possibles qu'à un moment où ce n'était plus utile. Enfin, les statistiques du Collège des tribunaux ont été établies à une autre fin. Ces chiffres ne permettent pas non plus de procéder à une analyse à des niveaux agrégés (par exemple, des codes spécifiques au niveau régional ou national).

**Aanbeveling | Recommandation 42.** Mettre en place d'urgence un enregistrement et un accès systématiques pour les données relatives au nombre de personnes bénéficiant d'un accompagnement judiciaire, l'étendue (personne et patrimoine, à un niveau détaillé) et la nature (assistance ou représentation) de l'administration, le type d'administrateur désigné, le recours au travail sur mesure (par exemple, autorisations des personnes accompagnées elles-mêmes) et la protection extrajudiciaire/judiciaire hybride.

**458.** Sous réserve de ce qui précède, les données chiffrées apportent les conclusions suivantes.

Le nombre de demandes introduites devant les juges de paix n'a pas augmenté de manière significative depuis la loi du 17 mars 2013 ; et ce nombre est également resté relativement stable depuis la conversion. Néanmoins, il sera expliqué ci-dessous que tous les acteurs indiquent que la charge de travail par dossier a énormément augmenté. Il est donc possible de conclure à une charge de travail globale plus élevée.

Les objectifs de la loi du 17 mars 2013 ne sont manifestement pas suffisamment atteints, même si la situation s'améliore progressivement. Ainsi, nous avons pu constater que le pourcentage d'administrateurs professionnels reste très élevé. Le nombre de désignations de personnes de confiance augmente sensiblement, mais reste encore limité à 20 % du nombre de dossiers, même en 2022. La protection est de plus en plus prononcée, et un peu plus fréquemment en 2022, sur la personne ET sur les biens plutôt que sur les seuls biens. L'élargissement par la loi du 17 mars 2013 est donc bien mis à profit, mais entraîne une augmentation de la portée de la déclaration d'incapacité des personnes protégées, ce qui n'était pas l'objectif du législateur. En outre, le régime de représentation ET d'assistance, et certainement celui d'une certaine assistance, est sous-utilisé. Le nombre de demandes introduites par dossier existant est manifestement élevé et constitue un indicateur de la charge de travail. Les possibilités de travail sur mesure sont également exploitées, mais sont très limitées et varient considérablement d'un canton à l'autre. Enfin, la protection hybride extrajudiciaire/judiciaire est à peine organisée.

L'enquête menée auprès des associations et des membres d'associations a également montré clairement que les objectifs de la loi ne sont pas atteints dans son application.

### 3. Registre central de protection des personnes

**459.** La loi du 21 décembre 2018 a instauré un registre central de protection de la personne qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2021. Pour les justices de paix, cette informatisation a conduit à une meilleure gestion, assortie d'une diminution de la charge de travail. Toutefois, les **expériences** de toutes les parties prenantes ne sont **pas si positives** quant à la convivialité du système, aux charges administratives liées à son utilisation et à son contrôle ainsi qu'à l'assistance fournie.

**460.** La moitié des **juges de paix** interrogés signale avoir fréquemment des problèmes avec le registre central. Lorsque l'on analyse la satisfaction quant à l'accessibilité et au fonctionnement du registre central, les avis sont encore plus partagés. Ainsi, bien que sa création soit en soi considérée comme positive, il semble clair qu'il y ait encore matière à amélioration quant à son élaboration.

Certains juges de paix plaident pour la suppression de l'obligation d'introduire une demande de mesure de protection par la voie numérique, car il est plus chronophage pour le greffe d'aider les personnes à remplir la demande numérique que de scanner une demande papier.

D'autres juges de paix soulignent la nécessité de créer une unité pluridisciplinaire (comptables, conseillers IT, travailleurs sociaux, etc.) en complément du registre central. La nécessité de disposer d'un personnel de greffe plus qualifié en matière d'utilisation du registre central a également été exprimée au cours de la table ronde. Selon les juges de paix, le personnel du greffe s'y retrouve de mieux en mieux dans l'organisation, mais certaines tâches restent difficiles ou chronophages.

Dans le même ordre d'idées, l'enquête montre que les juges de paix manquent de moyens pour contrôler correctement la mise en œuvre de l'administration. Là encore, le lien peut être établi avec la nécessité d'optimiser le registre central et le recrutement de personnel (qualifié). Ainsi, les juges de paix soulignent la nécessité d'un logiciel qui effectue des contrôles automatiques et le manque d'informations objectives de la part des institutions financières notamment.

**Aanbeveling | Recommandation 43.** Envisager la connexion directe entre le point de contact central de la Banque Nationale de Belgique et le Registre central de protection de la personne de sorte que le juge de paix puisse toujours disposer d'informations (financières) objectives dans le cadre du contrôle. Voir également **Aanbeveling | Recommandation 50**.

**Aanbeveling | Recommandation 44.** Envisager l'installation d'un logiciel qui effectue des contrôles automatiques et qui fonctionne sur la base de signaux d'alerte, comme dans le cadre de la détection des entreprises en difficulté.

**461.** L'enquête montre que les **administrateurs professionnels** sont moyennement satisfaits (3 à 3,5/5) de la mise en place ainsi que du fonctionnement et de l'accessibilité du registre central.

Les administrateurs professionnels voient encore de nombreux points d'amélioration (voir *supra*, n° 361).

Les **rubriques 7 et 8** du registre constituent le principal point d'insatisfaction qui a également été soulevé lors de la table ronde. Elles peuvent donner lieu à des erreurs humaines, car les administrateurs doivent saisir eux-mêmes tous les revenus et toutes les dépenses dans le système. Les administrateurs

professionnels plaident pour que ces informations soient fournies automatiquement par les institutions financières et rendues compatibles avec le logiciel de gestion qu'ils utilisent. Ils en soulignent également l'importance pour la charge de travail des juges de paix dans le cadre du contrôle annuel des rapports. Cela permettrait au juge de paix de se concentrer davantage sur le contrôle de la mise en œuvre de l'administration et l'implication de la personne protégée.

En outre, les administrateurs professionnels invoquent la nécessité pour eux de bénéficier d'un **accès direct** aux informations relatives aux comptes bancaires détenus par la personne protégée qui sont gérés par la Banque Nationale de Belgique. Les juges de paix peuvent déjà demander ces informations aujourd'hui, mais ne le font pas toujours en raison des coûts que cela engendre.

**Aanbeveling | Recommandation 45.** Envisager un lien direct entre l'institution financière et le registre central de sorte que les données financières soient fournies de manière automatique, correcte et simple.

**462.** La majorité des **organisations de la société civile** indiquent dans l'enquête que la numérisation des dossiers d'administration n'est pas bien accueillie par les administrateurs familiaux et les décourage plutôt d'assumer le rôle d'administrateur. Durant la table ronde, les organisations de la société civile ont souligné que les greffiers font parfois pression sur les administrateurs familiaux pour qu'ils utilisent le registre central. En effet, selon une étude du Conseil supérieur national des personnes handicapées, un administrateur familial sur vingt aurait refusé ou abandonné sa mission pour cette raison. Selon les organisations de la société civile, la **formation** des administrateurs familiaux annoncée dans la loi de 2023 est une bonne chose, mais elles se demandent comment tout cela sera organisé de manière accessible.

**463.** Dans l'enquête menée auprès des **membres des organisations de la société civile**, le principal obstacle à la fonction d'administrateur familial est, dans le même ordre d'idées, la lourdeur de la charge administrative liée aux rapports annuels et le fait que le registre central est complexe et peu convivial. Il existe une forte demande de **points d'information** auxquels les administrateurs familiaux peuvent poser librement leurs questions. Un soutien à dimension humaine est nécessaire. Il ressort clairement de l'enquête que les moyens de soutien existants ne sont ni suffisants en soi ni suffisamment connus pour répondre à ce besoin. La rédaction de guides pratiques, l'organisation de séances d'information, la création d'un point de contact aux greffes, la création de manuels destinés à la rédaction de rapports et d'un programme de formation pour l'utilisation du registre central sont toutes bienvenues.

**464.** Le Conseil supérieur national des personnes handicapées souligne également la nécessité d'améliorer considérablement l'accès au registre central et de mettre en place un service d'assistance en cas de difficultés d'utilisation. En même temps, le Conseil supérieur souligne que le registre central doit permettre l'exemption pour les parents de déposer un rapport, comme le prévoit la loi. Le Conseil supérieur estime enfin que les administrateurs familiaux doivent toujours avoir la possibilité de déposer des demandes et des rapports en format papier.

**Aanbeveling | Recommandation 46.** Rendre le registre central plus convivial et plus simple, et fournir un programme de formation à son utilisation. Prévoir une alternative (analogue) pour les dossiers simples (avec un administrateur familial). Voir également **Aanbeveling | Recommandation 49** et **Aanbeveling | Recommandation 51**.

#### 4. Conclusions et recommandations systémiques

465. Tout au long des enquêtes et des tables rondes, nous avons été fortement frappés par l'engagement et l'**esprit constructif de toutes les parties prenantes** à l'égard des objectifs de la loi du 17 mars 2013 et de son application.

**Aanbeveling | Recommandation 47.** Mettre en œuvre une réforme en bonne concertation avec les parties concernées, à partir de leur engagement unanime à appliquer la loi conformément à son esprit. Les articles 4.3 et 33.2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées le prescrivent également.

**Aanbeveling | Recommandation 48.** Mettre en place des structures de concertation par arrondissement pour l'échange de bonnes pratiques entre les juges de paix, les administrateurs et les organisations de la société civile.

466. L'enquête empirique a permis d'obtenir sur certains aspects des points de vue très similaires de la part des différents acteurs. Nous souhaitons mettre en avant trois d'entre elles.

467. Tout d'abord, les juges de paix, les administrateurs, les associations et les membres d'associations constatent que les aspects juridiques de la protection judiciaire sont une chose, mais que les aspects sociaux de l'application de cette protection en sont une autre.

Au regard notamment du respect des droits de l'homme, il reste fondamental qu'un organe indépendant - tel que le juge de paix - se prononce sur la nécessité et l'étendue de la protection judiciaire sur la base de connaissances médico-sociales, ainsi que sur les étapes importantes de la protection, telles qu'un déménagement ou la vente d'un bien immobilier.

La mise en œuvre de la protection judiciaire est très intrusive dans la vie quotidienne de la personne protégée et de son environnement social. De nombreuses questions pratiques se posent, l'empathie est indispensable, la représentation ou l'assistance sont également nécessaires pour les actes matériels. Ni les juges de paix ni les administrateurs professionnels ne sont équipés pour y apporter une réponse : ils n'ont ni la formation ni les ressources nécessaires à cet égard. Tous les groupes ont formulé des propositions très constructives pour résoudre cette problématique. Ainsi, il a été suggéré de dispenser une formation sur les aspects sociaux, de recruter des travailleurs sociaux, etc. De telles réformes sont peut-être judicieuses, mais elles ne suffiront pas. Plusieurs répondants ont proposé une réforme plus systémique qui, selon nous, doit être fortement envisagée. Cette réforme se limiterait à la **création d'un service social pluridisciplinaire** - par exemple sur le modèle des maisons de justice, des Veilige Huizen ou du service social du tribunal de la jeunesse, ou encore des CPAS - dont le **front office** pourrait être chargé de l'application de la protection judiciaire, à l'exception des phases juridiques. Un tel service permettrait aux acteurs juridiques de se concentrer sur leur tâche principale. Cela permettrait de libérer plus d'espace pour l'accompagnement social, y compris par l'entourage proche de la personne protégée. Cette manière de procéder favorisera sensiblement le travail sur mesure. La mise en place d'un tel service permettrait également de répondre aux idées ci-après décrites. En outre, un tel service peut servir de structure de concertation entre les (représentants des) acteurs professionnels et non professionnels.

**Aanbeveling | Recommandation 49.** Envisager la création d'un service social (*front office*) chargé de l'application quotidienne de l'accompagnement judiciaire en concertation avec toutes les personnes impliquées dans le dossier. Il peut s'agir d'un service au niveau des justices de paix ou de l'arrondissement, ou d'une extension des tâches du CPAS, ou encore d'une autre option.

**468.** Deuxièmement, les acteurs précités, ainsi que les banques et les médecins, constatent que la gestion administrative des dossiers est très complexe, parfois inutilement. L'informatisation prévue par la loi du 21 décembre 2018 n'a pas pallié cette lacune, mais l'a au contraire aggravée. Par exemple, certains juges de paix indiquent qu'ils préféreraient des requêtes sur papier et que l'utilisation des check-lists est inutilement compliquée. Les administrateurs signalent que l'obligation de rapport est inutilement détaillée (en particulier les rubriques 7 et 8). Les banques indiquent qu'il est difficile de « traduire » les ordonnances dans leurs systèmes. Les médecins soulignent que l'organisation des certificats médicaux circonstanciés pourrait être bien meilleure. De nombreuses suggestions concrètes d'amélioration ont également été formulées. Celles-ci pourraient remédier à des points spécifiques, mais ici aussi, une solution systémique pourrait résider dans la création d'un **service social pluridisciplinaire** dont le **back office** serait chargé, par exemple, de la gestion comptable et du contrôle financier des dossiers. Ce service pourrait assurer la formation des acteurs professionnels et le partage des connaissances entre eux, ce qui reste encore trop occasionnel.

**Aanbeveling | Recommandation 50.** Envisager la création d'un service social (*back office*) chargé de la gestion quotidienne des dossiers d'administration en matière de comptabilité, de sécurité sociale, de fiscalité, etc. Il pourrait s'agir d'un service au niveau des justices de paix ou de l'arrondissement, ou d'une extension des tâches du CPAS, ou encore d'une autre option. Voir aussi Aanbeveling | Recommandation 51.

**469.** Un dernier point d'attention largement partagé est le manque ou du moins l'inaccessibilité d'**informations au profit des personnes protégées et de leur environnement social**, en particulier les administrateurs familiaux et les personnes de confiance. L'analphabétisme numérique a aggravé la situation après 2018. Par exemple, les juges de paix indiquent qu'ils doivent fournir beaucoup plus d'assistance lors du dépôt d'une requête numérique, par rapport à la numérisation d'une requête papier. Ainsi, les administrateurs indiquent que les limites de leur mission ne sont pas suffisamment connues, de sorte que l'environnement social s'attend à ce qu'ils soient joignables 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour toutes sortes de questions pratiques. Les associations et leurs membres indiquent ainsi que les administrateurs familiaux en particulier ont bien plus besoin d'informations pratiques et d'assistance que ce qui est prévu actuellement. De manière plus générale, les administrateurs professionnels en particulier voient un avantage dans une campagne d'information publique, qui pourrait permettre d'améliorer leur réputation injustement négative.

**Aanbeveling | Recommandation 51.** Miser bien davantage sur la fourniture d'informations compréhensibles et accessibles, mettre à disposition des manuels et prévoir un point de contact pour toutes les personnes concernées. Envisager une fusion de ces tâches avec les missions de service social dont la création est recommandée. Voir également Aanbeveling | Recommandation 22.

**470.** Il est intéressant de noter que les **acteurs professionnels soutiennent l'objectif législatif** selon lequel le réseau social de la personne protégée doit être fortement impliqué. Il est tout aussi remarquable, cependant, de constater la **résistance à la désignation d'administrateurs familiaux**, même si elle est reconnue comme un bon objectif. Cependant, l'expérience des acteurs professionnels avec les administrateurs familiaux est marquée par de nombreuses frustrations : les administrateurs familiaux ont trop peu de connaissances, trop peu de compétences, représentent un risque plus élevé d'abus délibéré ou non de la personne protégée et accaparent trop l'assistance des acteurs professionnels. Les recommandations susmentionnées pourraient peut-être remédier en partie à ce

problème. Cependant, nous pensons qu'une réflexion plus fondamentale est nécessaire. Peut-être qu'une description plus claire des tâches pourrait améliorer le fonctionnement de la protection, le juge de paix et l'administrateur professionnel étant chargés des étapes juridiques et financières, les services sociaux de la gestion financière, et la famille pouvant se concentrer davantage sur les questions quotidiennes ?

D'autre part, il existe un large sentiment dans les deux parties du pays selon lequel **les administrateurs familiaux sont considérés avec méfiance plutôt qu'avec confiance**. Une approche fondée sur la confiance devrait permettre d'exempter (dans une plus large mesure) les administrateurs familiaux, en particulier les parents, de l'obligation de rendre des comptes. Personne ne remet en question le fait que les abus doivent être évités et, s'ils se produisent, punis.

**Aanbeveling | Recommandation 52.** Nuancer davantage le(s) rôle(s) dans le(s)quel(s) le réseau social de la personne accompagnée peut être utilisé en fonction de ses points forts, que ce soit en tant qu'administrateur ou non.

**471.** L'enquête auprès des juges de paix a révélé que des **mesures coercitives** doivent être possibles et que le champ d'application de la protection judiciaire doit être étendu aux problèmes sociaux dans un contexte où, par exemple, la gestion budgétaire est nécessaire - pour éviter l'aggravation de la situation.

Ces éléments indiquent que la protection judiciaire peut évoluer vers une approche holistique des questions médicales et socio-économiques nécessitant une administration ordonnée par le juge ou d'autres mesures coercitives. Le cloisonnement des réponses législatives et stratégiques à ces différentes questions et les lacunes en matière de protection - par exemple, dans les cas où un traceur GPS serait utile ou lorsque le droit aux relations personnelles de ou avec la personne protégée est en jeu - conduisent à des « accidents juridiques » dans lesquels les personnes protégées bénéficient parfois d'une protection insuffisante et trop tardive. Ce serait également une bonne chose que dans tous les cas de restriction physique ou juridique de liberté, le juge de paix puisse en être le garant.

**Aanbeveling | Recommandation 53.** Envisager la mise en place de l'accompagnement judiciaire comme une réponse commune aux questions médicales et socio-économiques, intégrant les différentes règles et permettant au juge de paix d'exercer une véritable compétence *parens patriae*. Créer un éventail de mesures pour soutenir l'exercice des droits et des devoirs d'une personne en concertation avec les communautés et les autorités locales. Voir aussi **Aanbeveling | Recommandation 1**.

**Aanbeveling | Recommandation 54.** Permettre au juge de paix d'interdire ou d'imposer certains actes (juridiques) à l'administrateur ou à des tiers afin de favoriser l'autonomie de la personne accompagnée.

**Aanbeveling | Recommandation 55.** Créer un cadre légal pour l'accompagnement ou le traitement sous contrainte si la personne accompagnée représente un danger grave et imminent pour elle-même ou pour autrui et dans la mesure où d'autres mesures d'accompagnement ne peuvent suffire à prévenir ce danger.

## 5. Conclusions et recommandations spécifiques

**472.** L'analyse de la doctrine, des données chiffrées et des résultats de l'enquête empirique, laisse entrevoir des perspectives particulièrement intéressantes en termes de réformes législatives. Toutefois, il est préférable d'y réfléchir de manière *systémique*.

**473.** Tout d'abord, l'analyse de la doctrine révèle que la **cohérence interne et externe de la législation** sur la protection judiciaire doit rester un point d'attention constant. Les adaptations de la loi du 17 mars 2013 montrent que le législateur est sensible à ce point d'attention.

En ce qui concerne la *cohérence interne* de la législation, on peut par exemple souligner le manque de concordance entre les différentes check-lists. Ce point d'attention existe depuis 2013.

En termes de *cohérence externe*, il faut assurer une concordance entre la protection judiciaire et les autres règles concernant la représentation et l'assistance de la personne protégée ou sa protection juridique. Il convient notamment de clarifier les relations avec le droit matrimonial, le règlement collectif de dettes et la loi relative aux droits des patients. En outre, la réglementation n'est pas toujours cohérente avec les droits de la personne protégée en tant que parent ou avec certaines réglementations de nature biomédicale ou bioéthique.

Enfin, des adaptations techniques aux règles procédurales sont souhaitables.

**Aanbeveling | Recommandation 56.** Veiller à ce que les références croisées entre les dispositions légales relatives à l'accompagnement judiciaire, d'une part, et d'autres règles, d'autre part, soient à chaque fois mises à jour.

**474.** La **rémunération et le remboursement des frais** des administrateurs professionnels en particulier restent un point sensible, même après la réforme partielle prévue par la loi du 8 novembre 2023. Cela ressort tant dans l'enquête empirique que de l'analyse de la doctrine. L'uniformité et l'exhaustivité sont particulièrement souhaitables en la matière. En outre, il convient de prévoir une réglementation pour l'indemnisation/la rémunération forfaitaire même si la personne protégée n'a pas de moyens financiers.

**Aanbeveling | Recommandation 57.** Travailler à l'élaboration d'un dispositif uniforme et complet de la rémunération et du remboursement des frais des administrateurs.

**475.** Les **administrateurs professionnels** ont également indiqué qu'ils rencontraient des obstacles dans l'**accomplissement de leurs tâches vis-à-vis des institutions publiques et privées** telles que les banques ou les mutualités. D'une part, il est nécessaire de mieux faire connaître l'étendue de leurs compétences dans des dossiers spécifiques. D'autre part, les institutions publiques et privées devraient être mieux équipées pour reconnaître l'administrateur en tant que représentant légal ou soutien de la personne protégée. Cette reconnaissance est trop souvent laborieuse. Un arsenal de sanctions est nécessaire.

**Aanbeveling | Recommandation 58.** Garantir une meilleure opposabilité des compétences de l'administrateur vis-à-vis des institutions publiques et privées, assortie de sanctions. **Voir également** Aanbeveling | Recommandation 37.

**476.** L'enquête auprès des **institutions financières** a révélé qu'il régnait trop d'**ambiguïté**. D'une part, il y a un besoin évident d'ordonnances dans lesquelles le cadre financier de la protection judiciaire prend en considération le fonctionnement des institutions financières. Toutefois, il est clair que des

ajustements sont également nécessaires du côté des institutions financières, par exemple en ce qui concerne l'enregistrement d'un régime d'assistance. En outre, il est nécessaire de préciser aux institutions financières quelles sont leurs options et leurs obligations en cas de suspicion d'abus.

**Aanbeveling | Recommandation 59.** Se concerter avec Febelfin et Assuralia sur les attentes mutuelles au niveau de l'organisation et du fonctionnement de l'accompagnement judiciaire. Voir aussi Aanbeveling | Recommandation 23. Fournir un flux d'informations (automatique) vers et depuis le registre central, avec des pop-up automatiques lorsqu'une action urgente est nécessaire.

## V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### A. Conclusion

#### 1. Impact de la loi du 17 mars 2013 sur la charge de travail

**477.** Comme l'a déjà souligné en 2014 le Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies et comme le rappelle le rapport d'audit du Conseil supérieur de la Justice, la disponibilité de données chiffrées fiables, par exemple aux fins de l'évaluation de la loi, est très problématique. Par conséquent, il **n'est pas** possible de **déterminer objectivement** s'il y a une augmentation de la charge de travail. Les chiffres disponibles ne permettent pas d'observer une augmentation significative du nombre de dossiers introduits et de décisions prononcées. La charge de travail par dossier semble avoir augmenté, il est donc plausible que la **charge de travail semble avoir augmenté globalement**. L'augmentation de la charge de travail est également confirmée par la quasi-totalité des acteurs interrogés.

**Aanbeveling | Recommandation 60.** Faciliter les futures évaluations de la loi en prévoyant une collecte de données complète, précise et cohérente concernant le champ d'application, l'accompagnement extrajudiciaire et l'accompagnement judiciaire.

Aujourd'hui, les **juges de paix** ont en moyenne entre 500 et 1000 dossiers à suivre. Selon les juges de paix, la charge de travail a considérablement augmenté, principalement en raison de la complexité des dossiers, des procédures qui doivent être respectées et du travail sur mesure. Il n'y a pas de diminution du nombre de dossiers malgré la progression de la protection extrajudiciaire. L'optimisation du fonctionnement du registre central et l'amélioration de la formation et du soutien des greffiers sont considérées comme des éléments clés à améliorer.

Les **administrateurs professionnels** indiquent que l'extension de la protection de la personne, les rapports et la numérisation (avec notamment les rubriques 7 et 8 à remplir) et les nouvelles attentes concernant l'accessibilité de l'administrateur (notamment via la numérisation) ont considérablement augmenté leur charge de travail. On constate également un changement de public cible avec l'introduction du mandat de protection extrajudiciaire et le passage de la clientèle (problématique) des services sociaux vers l'administration judiciaire. Il s'ensuit une augmentation de la complexité des dossiers. De plus, les administrateurs rencontrent de nombreux problèmes au niveau de la reconnaissance de leur mission par des tiers, de sorte qu'ils doivent vérifier eux-mêmes toutes les informations. Pour eux, cette augmentation de la charge de travail, combinée à l'impact incertain de la nouvelle législation sur la rémunération et à l'image négative qui est véhiculée à leur égard, n'est pas tenable. Ils estiment qu'il faut une simplification administrative, une meilleure rémunération, une plus grande reconnaissance, une meilleure collaboration avec les services sociaux et une approche uniforme entre les cantons.

Les **administrateurs familiaux** perçoivent la charge administrative comme trop lourde et comme une expression de méfiance à leur égard. De nombreux administrateurs familiaux abandonneraient également pour cette raison.

Les **recommandations 42-46, 48-50 et 57-60** visent à réduire la charge de travail à la lumière des points d'attention soulevés.

## 2. Primauté de la protection extrajudiciaire

**478.** Comme l'ont déjà montré des enquêtes précédentes, la protection extrajudiciaire est en nette **progression**, mais tout le monde n'est pas conscient de son existence ni de sa portée exacte. Il reste **nécessaire d'informer et de sensibiliser** les citoyens et les acteurs professionnels.

L'étude montre également que la primauté de la protection extrajudiciaire est généralement respectée par les juges de paix. Le **juge de paix intervient plutôt exceptionnellement**, lorsque des problèmes se posent, par exemple en cas de conflits d'intérêts (potentiels), lorsque la question se pose de savoir si le mandant était encore capable d'exprimer sa volonté au moment de la conclusion du contrat de mandat, en cas d'abus ou dans des situations où la question se pose de savoir si le maintien du mandat sert encore les intérêts de la personne protégée. En général, cette intervention se produit à la demande des membres de la famille.

Pour prévenir les problèmes dans la pratique, il est important que le **mandat de protection extrajudiciaire soit soigneusement rédigé** en prêtant attention à la capacité du mandant d'exprimer sa volonté à ce moment-là, à son exécution pratique, aux conflits d'intérêts potentiels et au contrôle de sa mise en œuvre. Le notaire a un rôle important à jouer à cet égard.

Parallèlement à cela, il reste nécessaire d'**améliorer l'information sur l'existence** du mandat de protection extrajudiciaire et les éventuelles mesures complémentaires ordonnées par le juge.

Des **mesures d'accompagnement** en vue de soutenir les médecins, les institutions financières, les notaires et les mandataires peuvent également améliorer le fonctionnement du mandat de protection extrajudiciaire et réduire l'intervention du juge de paix.

Enfin, il est également possible d'apporter quelques **améliorations techniques** au cadre juridique pour une meilleure application dans la pratique.

Les **recommandations 22-37** visent à améliorer encore la primauté de la protection extrajudiciaire à la lumière des points d'attention soulevés.

## 3. Priorité aux administrateurs familiaux

**479.** L'étude confirme les conclusions de l'audit de 2019 du Conseil supérieur de la Justice selon lesquelles, dans la pratique, la **priorité de l'administrateur familial n'est pas toujours respectée**. Cependant, cette priorité en tant qu'objectif est approuvée par tous les acteurs. La loi du 8 novembre 2023 vise à renforcer davantage cette priorité. Toutefois, l'impact de cette loi dans la pratique n'est pas encore clair, étant donné qu'elle n'entrera en vigueur que le 1<sup>er</sup> septembre 2025.

L'**administrateur professionnel** est *souvent* désigné comme administrateur des biens ou (dans une moindre mesure) des biens et de la personne et, plutôt *exceptionnellement*, comme administrateur de la personne (exclusivement).

Les **motifs** du choix de désigner un administrateur professionnel sont variés. On opte souvent pour la désignation d'un administrateur professionnel lorsqu'il y a des tensions au sein de la famille ou lorsqu'on ne trouve pas de personnes disponibles dans l'entourage de la personne protégée ou que celles-ci ne sont pas en mesure d'assumer elles-mêmes l'administration ou lorsqu'il y a des indices d'abus (non) conscients.

Cependant, le motif de la charge de travail pour la justice de paix joue également un rôle (important). Comme les **personnes issues de l'environnement social manquent souvent d'expérience ou de compétences**, le suivi et le soutien des administrateurs familiaux impliquent une charge de travail (beaucoup) plus importante que celle des administrateurs professionnels. C'est pourquoi plusieurs acteurs soulignent la nécessité de former et de soutenir les administrateurs familiaux.

Dans le même temps, la lourdeur de la charge administrative qui pèse sur les administrateurs familiaux eux-mêmes constitue un **obstacle** à l'acceptation ou à la poursuite de cette tâche. La création du registre et l'obligation de l'utiliser ont encore renforcé cet obstacle pour beaucoup. Le langage (illisible) utilisé dans les jugements alimente encore plus ce malaise.

Les **recommandations 46 et 51-52** visent à améliorer encore la primauté des administrateurs familiaux à la lumière des points d'attention soulevés.

#### 4. Organisation sur mesure de la protection judiciaire

**480.** L'étude confirme l'intuition que l'organisation **sur mesure** de la protection judiciaire reste plutôt l'**exception**.

*D'une part*, les **administrations générales** de la personne et des biens avec un **régime de représentation** ne sont pas une exception. Ce faisant, l'incapacité est généralement prononcée pour tous les actes énumérés dans les listes figurant à l'article 492/1 de l'ancien Code civil. L'extension de la protection judiciaire aux actes personnels semble avoir accentué cette tendance. Le régime d'assistance qui aurait dû être la règle s'applique plutôt à titre exceptionnel, principalement parce qu'il serait difficile à mettre en œuvre dans la pratique. Au niveau des solutions intermédiaires, on n'opte régulièrement que pour une incapacité partielle, c'est-à-dire pour certains actes.

*D'autre part*, d'autres **types de mesures** sont également **nécessaires**. Il existe des situations pour lesquelles il n'y a pas de solution, par exemple lorsque la personne protégée refuse de respecter la mesure, lorsqu'il existe un besoin d'assistance sans incapacité, par exemple en raison de l'âge, de la numérisation ou de la gestion du budget, ou encore lorsqu'il existe un besoin de protection pour l'accomplissement d'actes matériels. Du point de vue des droits de l'homme, l'accent devrait être mis sur l'accompagnement dans l'exercice des droits et des devoirs et l'incapacité devrait être l'exception.

Les principales **raisons** invoquées pour expliquer le manque de solutions sur mesure sont la charge de travail qu'elles impliquent et l'absence de mesures d'accompagnement telles qu'un service social au sein des justices de paix. Les règles relatives à la rédaction du certificat médical circonstancié peuvent également être améliorées.

Dans le cadre des solutions sur mesure, on peut notamment évoquer la figure juridique de la **personne de confiance**. Celle-ci connaît une évolution positive. À l'heure actuelle, une personne de confiance est désignée dans environ 20 % des dossiers, ce qui correspond à l'objectif du législateur, même de manière modeste. La valeur ajoutée d'une personne de confiance est soulignée par pratiquement tous les acteurs. Malheureusement, dans la pratique, il arrive souvent que personne ne soit disponible pour assumer cette fonction.

Les **recommandations 1-21, 38-40, 49 et 53-55** visent à améliorer encore l'organisation sur mesure d'une protection judiciaire à la lumière des points d'attention soulevés.

## 5. Contrôle et évaluation de l'administration

**481.** L'étude montre qu'il **existe des abus**. Selon les juges de paix, cela se produit plus souvent (consciemment ou inconsciemment) avec les administrateurs familiaux qu'avec les administrateurs professionnels.

Les juges de paix essayent principalement d'éviter les abus en travaillant avec des administrateurs professionnels fiables, en faisant effectuer par le greffe un contrôle systématique (ou par échantillonnage) de tous les dossiers, en effectuant un contrôle sur la base de signaux d'alarme (via le registre central ou des experts désignés) et en déterminant avec précision le cadre budgétaire. Les moyens dont ils disposent ne sont cependant pas suffisants pour exercer ce contrôle. Selon eux, les facteurs principaux empêchant un contrôle efficace sont la quantité de dossiers à contrôler, l'absence d'un logiciel effectuant des contrôles automatiques, l'absence de personnel (spécialisé - unité multidisciplinaire) et d'informations objectives de la part des institutions financières et l'absence d'échange d'informations entre les cantons concernant les expériences négatives avec certains administrateurs.

Dans la pratique, les **administrateurs familiaux**, en particulier le(s) parent(s), semblent être vus **avec méfiance** plutôt qu'avec la confiance que le législateur a précisément voulu leur accorder. Dans de nombreux cas, les parents sont pratiquement mis sur un pied d'égalité avec les autres administrateurs en ce qui concerne les exigences en matière de rapports. C'est pourquoi de nombreux parents sont quelque peu nostalgiques du statut de minorité prolongée. Il semble également nécessaire de clarifier le cadre législatif dans ce domaine en raison des interprétations divergentes dans la pratique.

Les **recommandations 43-45, 48, 50 et 59** visent à améliorer encore le contrôle et l'évaluation à la lumière des préoccupations soulevées.

## 6. Évaluation du Registre central de protection des personnes (RCPP)

**482.** Selon les juges de paix, l'introduction du Registre central constitue globalement un **progrès** en termes de gestion plus efficace et de réduction de la charge de travail. Parallèlement à cela, l'enquête montre qu'il y a encore de **nombreux points pouvant être améliorés**. Aucun des acteurs n'est satisfait de la convivialité du système, de la charge administrative liée à son utilisation et à son contrôle, ni de l'assistance fournie.

Les **justices de paix** soulignent particulièrement la nécessité de mettre en place une unité multidisciplinaire qui puisse faciliter et soutenir le travail du personnel des greffes et ainsi améliorer le contrôle de l'exécution de l'administration judiciaire. L'installation d'un logiciel effectuant des contrôles automatiques et la transmission directe d'informations objectives par les institutions financières, entre autres, pourraient également optimiser le fonctionnement du système.

Les **administrateurs professionnels** évoquent principalement la charge administrative (supplémentaire) que le Registre central a créée pour eux. Ils préconisent également la transmission directe d'informations par les institutions financières. Pour eux, l'accès direct aux données contenues dans le PPC par l'intermédiaire du système constituerait également une avancée majeure.

Les **organisations de la société civile et leurs membres** indiquent que l'introduction du Registre central des administrateurs familiaux a découragé les administrateurs familiaux de continuer à assumer cette

tâche. Ce sont surtout la lourde charge administrative liée aux rapports annuels, la complexité et le manque de convivialité qui constituent un obstacle. Il y a un besoin de formation et de points d'information. Les aides existantes sont insuffisantes ou insuffisamment connues. Pour le Conseil supérieur national des personnes handicapées, les administrateurs familiaux devraient pouvoir continuer à déposer des requêtes et des rapports en format papier.

Les **recommandations 43-46 et 50** visent à améliorer le fonctionnement du Registre central de protection de la personne à la lumière des préoccupations soulevées.

**Aanbeveling | Recommandation 61.** Réagissez de manière cohérente et conséquente aux recommandations de ce rapport. Évitez de verser dans le « *cherry picking* », qui comporte un risque d'inconsistance et d'incohérence.

## **B. Toutes les recommandations en un coup d'œil**

**Aanbeveling | Recommandation 1.** Étendre le champ d'application des mesures d'accompagnement civiles à toutes les personnes qui ont besoin d'un accompagnement pour exercer leurs droits et devoirs civils. Étendre les mesures possibles en conséquence ; voir à cet égard Aanbeveling | Recommandation 53.

**Aanbeveling | Recommandation 2.** Remplacer la notion de « protection » par la notion d'« accompagnement » : les personnes faisant l'objet d'un accompagnement peuvent organiser un accompagnement extrajudiciaire ou recevoir un accompagnement judiciaire. Cela concorde également avec l'article 8 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

**Aanbeveling | Recommandation 3.** Permettre la prise de mesures préventives en cas d'indices sérieux d'un besoin d'assistance (croissant), puis évaluer et adapter celles-ci en fonction de l'évolution de ce besoin de soutien.

**Aanbeveling | Recommandation 4.** Dans l'article 488/1, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ancien Code civil, abroger les mots « , en raison de son état de santé, ». Abroger l'article 488/2 de l'ancien Code civil.

**Aanbeveling | Recommandation 5.** Ne permettre la limitation de la capacité juridique que si une personne, en raison de sa situation de vulnérabilité, risque de porter préjudice à elle-même ou à ses créanciers d'aliments.

**Aanbeveling | Recommandation 6.** Établir une présomption irréfragable qu'une personne accompagnée se trouve dans une situation de vulnérabilité visée à l'article 5.37 du Code civil.

**Aanbeveling | Recommandation 7.** Supprimer partout la distinction entre l'incapacité d'exprimer sa volonté et « l'impossibilité d'exprimer sa volonté ».

**Aanbeveling | Recommandation 8.** Pour les besoins des statistiques des cours et tribunaux, créer un code spécifique indiquant si une personne est accompagnée en raison de son état de santé ou sur la base de sa prodigalité.

**Aanbeveling | Recommandation 9.** Préciser le champ d'application de l'état de prodigalité (a) en ajoutant les mots « si cet état menace de les rendre indigents ou de rendre indigents leurs créanciers d'aliments » ; (b) en précisant explicitement que la dilapidation de capital n'est pas une condition pour évaluer l'état de prodigalité ; (c) en indiquant qu'une mesure de protection fondée sur la prodigalité n'est possible que si et dans la mesure où les autres mesures de soutien budgétaire et de soutien face à l'endettement ne sont pas suffisantes.

**Aanbeveling | Recommandation 10.** Préciser dans la loi qu'en l'absence de certificat médical circonstancié, le juge de paix évalue *in concreto* la nécessité d'un tel certificat pour apprécier la demande et, si nécessaire, peut désigner un expert à cet effet, aux frais du demandeur le cas échéant.

**Aanbeveling | Recommandation 11.** Au cours de la formation médicale, accorder plus d'attention aux personnes bénéficiant d'un accompagnement, plus particulièrement en ce qui concerne l'établissement du certificat médical circonstancié et l'évaluation de l'impact de l'état de santé sur le fonctionnement. Cela correspond à l'article 26.2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

**Aanbeveling | Recommandation 12.** Ne pas considérer l'incapacité d'exprimer sa volonté de manière catégorique, avec une décision unique. Pour les affections de longue durée, une administration définitive peut être mise en place, mais pour les problèmes évolutifs, il convient d'opter pour un système dans lequel, après avoir contrôlé les besoins d'accompagnement, celui-ci peut être progressivement augmenté.

**Aanbeveling | Recommandation 13.** Prévoir obligatoirement un *second avis* d'un médecin expert en cas d'état de santé difficile à évaluer.

**Aanbeveling | Recommandation 14.** Élaborer un outil permettant aux médecins d'évaluer l'incapacité d'exprimer sa volonté au moyen d'une liste d'évaluation ou d'un questionnaire approfondi pouvant être rempli en partie sur la base des données du dossier médical global et des données de l'assurance maladie-invalidité.

**Aanbeveling | Recommandation 15.** Introduire une procédure de protection « *allégée* » dans le cas où le besoin de protection est déjà documenté médicalement dans le dossier médical global ou au niveau de l'assurance maladie-invalidité. L'application du principe « *only once* » permet dès lors d'éviter des examens médicaux répétés.

**Aanbeveling | Recommandation 16.** Compléter le modèle de certificat médical circonstancié en y ajoutant une rubrique relative à l'évolution future de l'état de santé (par exemple, réversible ou non).

**Aanbeveling | Recommandation 17.** Préciser dans la loi qu'aujourd'hui, les médecins non agréés peuvent encore délivrer le certificat médical circonstancié tant que les AR nécessaires n'ont pas encore été pris.

**Aanbeveling | Recommandation 18.** Permettre à un médecin attaché à l'institution où se trouve la personne accompagnée ou devant l'être de délivrer également un certificat médical circonstancié.

**Aanbeveling | Recommandation 19.** Examiner l'impact du système des médecins agréés avant de le mettre en œuvre. Tenir compte à cet égard de facteurs tels que le coût, la faisabilité pratique (rapide, efficace ?), les besoins (nombre), la neutralité (abus potentiels) et la facilité d'accès.

**Aanbeveling | Recommandation 20.** Étudier la possibilité d'ajouter les neurologues au cercle des médecins pouvant délivrer le certificat médical circonstancié à l'avenir.

**Aanbeveling | Recommandation 21.** Se concerter avec l'Ordre des médecins sur les dispositions légales applicables en matière de certificats médicaux circonstanciés et sur leur mise en œuvre.

**Aanbeveling | Recommandation 22.** Informer plus largement la population et les milieux professionnels concernés au sujet de l'existence du mandat de protection extrajudiciaire, de ses avantages, de ses objectifs. Voy. aussi Aanbeveling | Recommandation 51.

**Aanbeveling | Recommandation 23.** Encourager une concertation entre Febelfin et la Fédération royale du notariat belge afin de revoir le modèle dans le sens d'un langage clair et afin que la mise en

œuvre du mandat de protection extrajudiciaire soit respectée par le secteur bancaire. Voy. aussi Aanbeveling | Recommandation 59.

**Aanbeveling | Recommandation 24.** Prévoir, lors de l'enregistrement du mandat de protection extrajudiciaire, un cadre spécifique pour ce qui concerne les droits du patient, qui serait accessible aux professionnels des soins de santé. Le cas échéant, réfléchir à d'autres moyens d'assurer l'information des professionnels des soins de santé au sujet de l'existence d'un mandat de protection extrajudiciaire.

**Aanbeveling | Recommandation 25.** Sensibiliser les notaires à l'importance de l'expression du consentement du mandant et attirer leur attention sur certains signes qui seraient de nature à requérir la production d'un certificat médical. Élaborer à cette fin un outil pratique.

**Aanbeveling | Recommandation 26.** Imposer l'insertion dans tout contrat de mandat de protection extrajudiciaire la mention de la procédure permettant au juge de paix de contrôler le mandat (procédure dite de la sonnette d'alarme – art. 490/2, § 2, anc. C. civ.), ainsi que d'une clause qui rappelle l'obligation imposée par l'article 1993 de l'ancien Code civil de rendre compte de sa gestion, et imposer la comparution du mandataire ou des mandataires s'ils sont désignés de manière concurrente ou conjointe, afin d'attirer leur attention sur ces articles de loi.

**Aanbeveling | Recommandation 27.** Lorsqu'une personne de confiance est désignée, prévoir l'obligation de lui communiquer une copie du mandat, afin qu'elle soit aussi informée de l'existence de cette procédure de contrôle.

**Aanbeveling | Recommandation 28.** Imposer au notaire rédacteur du mandat d'informer les parties sur l'opportunité de tenir une comptabilité simplifiée de la gestion, de désigner une personne de confiance et/ou de prévoir des mesures de contrôle de la gestion.

**Aanbeveling | Recommandation 29.** Imposer dans les contrats de mandat une clause qui définit le conflit d'intérêts et qui en prévoit la solution : demande de désignation d'un mandataire *ad hoc* par le juge de paix ou désignation d'un mandataire *ad hoc* directement au sein du contrat de mandat.

**Aanbeveling | Recommandation 30.** Ajouter à l'article 490/2, § 2, anc. Code civil, la possibilité pour le juge de paix de désigner une personne de confiance qui serait investie des mêmes droits et compétences que celle qui serait désignée dans le cadre d'une protection judiciaire (cfr art. 501/2, anc. C. civ.).

**Aanbeveling | Recommandation 31.** Prévoir la possibilité d'ajouter dans le Registre des contrats de mandat, une mention relative à l'existence d'une décision judiciaire lorsque celle-ci complète le mandat.

**Aanbeveling | Recommandation 32.** Organiser des sessions d'information à destination des mandataires ainsi que des administrateurs familiaux, qu'ils pourraient suivre sur base volontaire.

**Aanbeveling | Recommandation 33.** Informer les banques des possibilités que la loi, et le cas échéant le mandat, prévoient pour dénoncer un éventuel abus dans la gestion par un mandataire (possibilité de saisir le juge de paix ou d'informer un autre mandataire ou une personne de confiance).

**Aanbeveling | Recommandation 34.** Permettre à une personne morale d'exercer la fonction de mandataire, pour autant que cette personne morale offre toutes les garanties nécessaires sur le plan éthique.

**Aanbeveling | Recommandation 35.** Mettre en place un lien informatique entre le Registre des contrats de mandat et les plateformes informatiques qui permettent l'accès aux actes notariés (myminfin ; izimi ; naban ; notaire.be) afin que les parties au mandat puissent avoir accès non seulement à l'acte (notarié) mais aussi à l'attestation de son enregistrement dans le registre.

**Aanbeveling | Recommandation 36.** Remplacer l'exigence d'une copie certifiée conforme par un original dans l'article 490, al. 2, anc. C. civ.

**Aanbeveling | Recommandation 37.** Ajouter dans la loi que l'attestation de l'enregistrement du mandat de protection extrajudiciaire doit contenir les éléments suffisants pour faire foi, à l'égard des tiers, de la qualité de mandataire (extrait). Voy. aussi **Aanbeveling | Recommandation 58**.

**Aanbeveling | Recommandation 38.** Introduire la possibilité de désigner un administrateur sans déclaration d'incapacité de la personne assistée ; la déclaration d'incapacité, d'une part, et l'administration, d'autre part, doivent être séparées.

**Aanbeveling | Recommandation 39.** Envisager la suppression totale de la déclaration d'incapacité, à condition toutefois que la personne accompagnée bénéficie d'une protection juridique suffisante grâce aux mesures d'accompagnement.

**Aanbeveling | Recommandation 40.** Inscrire dans la loi que la priorité est toujours donnée à la mesure (ou à la combinaison de mesures) la moins intrusive pour autant qu'elle soit suffisante pour couvrir le besoin d'accompagnement.

**Aanbeveling | Recommandation 41.** Retarder l'entrée en vigueur de la loi du 8 novembre 2023 jusqu'à ce qu'une réforme globale – également souhaitable à court terme – puisse avoir lieu.

**Aanbeveling | Recommandation 42.** Mettre en place d'urgence un enregistrement et un accès systématiques pour les données relatives au nombre de personnes bénéficiant d'un accompagnement judiciaire, l'étendue (personne et patrimoine, à un niveau détaillé) et la nature (assistance ou représentation) de l'administration, le type d'administrateur désigné, le recours au travail sur mesure (par exemple, autorisations des personnes assistées elles-mêmes) et la protection extrajudiciaire/judiciaire hybride.

**Aanbeveling | Recommandation 43.** Envisager la connexion directe entre le point de contact central de la Banque Nationale de Belgique et le Registre central de protection de la personne de sorte que le juge de paix puisse toujours disposer d'informations (financières) objectives dans le cadre du contrôle. Voir également **Aanbeveling | Recommandation 50**.

**Aanbeveling | Recommandation 44.** Envisager l'installation d'un logiciel qui effectue des contrôles automatiques et qui fonctionne sur la base de signaux d'alerte, comme dans le cadre de la détection des entreprises en difficulté.

**Aanbeveling | Recommandation 45.** Envisager un lien direct entre l'institution financière et le registre central de sorte que les données financières soient fournies de manière automatique, correcte et simple.

**Aanbeveling | Recommandation 46.** Rendre le registre central plus convivial et plus simple, et fournir un programme de formation à son utilisation. Prévoir une alternative (analogue) pour les dossiers simples (avec un administrateur familial). Voir également **Aanbeveling | Recommandation 49** et **Aanbeveling | Recommandation 51**.

**Aanbeveling | Recommandation 47.** Mettre en œuvre une réforme en bonne concertation avec les parties concernées, à partir de leur engagement unanime à appliquer la loi conformément à son esprit. Les articles 4.3 et 33.2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées le prescrivent également.

**Aanbeveling | Recommandation 48.** Mettre en place des structures de concertation par arrondissement pour l'échange de bonnes pratiques entre les juges de paix, les administrateurs et les organisations de la société civile.

**Aanbeveling | Recommandation 49.** Envisager la création d'un service social (*front office*) chargé de l'application quotidienne de l'accompagnement judiciaire en concertation avec toutes les personnes impliquées dans le dossier. Il peut s'agir d'un service au niveau des justices de paix ou de l'arrondissement, ou d'une extension des tâches du CPAS, ou encore d'une autre option.

**Aanbeveling | Recommandation 50.** Envisager la création d'un service social (*back office*) chargé de la gestion quotidienne des dossiers d'administration en matière de comptabilité, de sécurité sociale, de fiscalité, etc. Il pourrait s'agir d'un service au niveau des justices de paix ou de l'arrondissement, ou d'une extension des tâches du CPAS, ou encore d'une autre option. Voir aussi Aanbeveling | Recommandation 51.

**Aanbeveling | Recommandation 51.** Miser bien davantage sur la fourniture d'informations compréhensibles et accessibles, mettre à disposition des manuels et prévoir un point de contact pour toutes les personnes concernées. Envisager une fusion de ces tâches avec les missions de service social dont la création est recommandée. Voir également Aanbeveling | Recommandation 22.

**Aanbeveling | Recommandation 52.** Nuancer davantage le(s) rôle(s) dans le(s)quel(s) le réseau social de la personne accompagnée peut être utilisé en fonction de ses points forts, que ce soit en tant qu'administrateur ou non.

**Aanbeveling | Recommandation 53.** Envisager la mise en place d'accompagnement judiciaire comme une réponse commune aux questions médicales et socio-économiques, intégrant les différentes règles et permettant au juge de paix d'exercer une véritable compétence *parens patriae*. Créer un éventail de mesures pour soutenir l'exercice des droits et des devoirs d'une personne en concertation avec les communautés et les autorités locales. Voir aussi Aanbeveling | Recommandation 1.

**Aanbeveling | Recommandation 54.** Permettre au juge de paix d'interdire ou d'imposer certains actes (juridiques) à l'administrateur ou à des tiers afin de favoriser l'autonomie de la personne accompagnée.

**Aanbeveling | Recommandation 55.** Créer un cadre légal pour l'accompagnement ou le traitement sous contrainte si la personne accompagnée représente un danger grave et imminent pour elle-même ou pour autrui et dans la mesure où d'autres mesures d'accompagnement ne peuvent suffire à prévenir ce danger.

**Aanbeveling | Recommandation 56.** Veiller à ce que les références croisées entre les dispositions légales relatives à l'accompagnement judiciaire, d'une part, et d'autres règles, d'autre part, soient à chaque fois mises à jour.

**Aanbeveling | Recommandation 57.** Travailler à l'élaboration d'un dispositif uniforme et complet de la rémunération et du remboursement des frais des administrateurs.

**Aanbeveling | Recommandation 58.** Garantir une meilleure opposabilité des compétences de l'administrateur vis-à-vis des institutions publiques et privées, assorties de sanctions. Voir également Aanbeveling | Recommandation 37.

**Aanbeveling | Recommandation 59.** Se concerter avec Febelfin et Assuralia sur les attentes mutuelles au niveau de l'organisation et du fonctionnement de l'accompagnement judiciaire. Voir aussi Aanbeveling | Recommandation 23. Fournir un flux d'informations (automatique) vers et depuis le registre central, avec des pop-up automatiques lorsqu'une action urgente est nécessaire.

**Aanbeveling | Recommandation 60.** Faciliter les futures évaluations de la loi en prévoyant une collecte de données complète, précise et cohérente concernant le champ d'application, l'accompagnement extrajudiciaire et l'accompagnement judiciaire.

**Aanbeveling | Recommandation 61.** Réagissez de manière cohérente et conséquente aux recommandations de ce rapport. Évitez de verser dans le « *cherry picking* », qui comporte un risque d'inconsistance et d'incohérence.