

BALISES

NOVEMBRE 2025

**La protection judiciaire des aînés : un équilibre fragile
entre autonomie et protection**



SOMMAIRE

1. INTRODUCTION.....	1
2. AUTONOMIE, CAPACITÉ ET DÉPENDANCE: REPÈRES ESSENTIELS	3
2.1. La valorisation de l'autonomie.....	3
2.2. La capacité juridique: avoir des droits et obligations	4
2.3. Les enjeux pour les aînés: vieillissement, dépendance et âgisme.....	5
3. LA RÉFORME DE 2013	7
3.1. Le respect des droits fondamentaux au cœur de la réforme	8
3.2. Les principes de proportionnalité, subsidiarité et nécessité	10
3.3. La protection extrajudiciaire, outil d'anticipation	10
4. COMPRENDRE LE FONCTIONNEMENT DE LA PROTECTION JUDICIAIRE	12
4.1. Conditions à remplir.....	12
4.2. La requête	13
4.3. Le juge de paix.....	14
4.4. L'administrateur.....	16
4.5. La personne de confiance	19
5. UNE PROMESSE DIFFICILE À TENIR : LES LIMITES DE LA RÉFORME DE 2013	20
5.1. Le rôle de la justice de paix.....	21
5.2. Les administrateurs.....	27
5.3. La personne de confiance, un rôle à renforcer.....	34
5.4. Les familles : partenaires ou laissées-pour-compte ?	36
5.5. La judiciarisation : garantie ou barrière culturelle ?	37
5.6. La digitalisation, facteur de vulnérabilité.....	38
6. CONCLUSION : " PENSER PLUS TÔT À PLUS TARD "	39

1

INTRODUCTION



Le vieillissement de la population est l'un des grands enjeux de notre société. Si l'allongement de l'espérance de vie constitue une avancée positive, il s'accompagne aussi de défis inédits. Parmi eux, l'augmentation des troubles cognitifs liés à l'âge, la fracture numérique, l'isolement des aînés, questionnent la manière dont notre société protège les personnes vulnérables. Comment garantir leur sécurité et leur bien-être, tout en respectant leur autonomie et leur dignité ?

C'est dans ce contexte que s'inscrit la réforme de 2013, qui a profondément repensé la protection judiciaire en Belgique.

La protection judiciaire est une mesure décidée par un juge dans le but de protéger les personnes qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité, que ce soit en raison d'une altération de leurs capacités personnelles ou d'une incapacité physique à exprimer leur volonté.

Énéo, mouvement social des aînés, s'est saisi de cette question aux côtés d'Altéo dès 2012, lors des réflexions visant à remanier les anciens dispositifs de minorité prolongée et d'administration provisoire en un dispositif : la protection judiciaire.

À l'époque, il s'agissait d'informer largement les personnes concernées et leurs familles sur la réforme. Des juristes, des juges de paix, des administrateurs ont été mobilisés pour présenter la nouvelle loi. Ces séances d'information, organisées dans toute la région de Liège, ont rassemblé un public nombreux et ont fait émerger de vives inquiétudes. Face à ces réactions, un groupe de travail mêlant volontaires d'Énéo et d'Altéo, familles et professionnels s'est constitué pour approfondir la réflexion. Ce travail collectif a abouti à la rédaction d'un guide pratique, testé et retravaillé grâce à des débats où les points de vue des familles et des professionnels se sont confrontés et enrichis mutuellement.



Ce guide¹, largement diffusé, a ensuite été présenté dans de multiples espaces de discussion : réunions locales, CCCA, institutions... En 2023, lors des discussions concernant la réforme de la rémunération des administrateurs et vu l'arrivée des élections, Énéo Liège et Altéo Liège ont relancé un groupe de travail commun pour débattre avec les différents

acteurs de la protection judiciaire et réunir les préoccupations dans un memorandum qui fut présenté au public le 17 octobre 2023. Enfin, pour donner suite à l'émergence de préoccupations sur ce sujet dans plusieurs autres groupes de travail d'Énéo, une journée d'étude a été organisée le 14 mars 2025, rassemblant experts, praticiens et citoyens autour des enjeux concrets de l'application de la loi. Ces initiatives témoignent de l'engagement constant d'Énéo d'informer, sensibiliser et donner aux aînés les moyens d'exercer leurs droits.

C'est dans la continuité de ce travail de terrain, et pour répondre à ces préoccupations persistantes, que nous rédigeons cette étude sur la protection judiciaire et ses défis pour les aînés. De nombreuses difficultés rencontrées par les aînés sont partagées avec les difficultés des personnes en situation de handicap mais Énéo étant un mouvement social d'aînés, cette étude se penche sur les enjeux de la protection propres aux aînés.

L'ambition est d'apporter un éclairage sur les dispositifs existants et leurs enjeux et les confronter aux expériences et vécus des aînés.

- Le chapitre deux replace la protection judiciaire dans le contexte actuel et rappelle quelques repères essentiels ;
- Le chapitre trois présente le cadre et les principes fondamentaux de la réforme de 2013. Il décrit également très brièvement la protection extrajudiciaire, qui ne fait pas l'objet de cette étude ;
- Le chapitre quatre décrit le fonctionnement de la protection judiciaire et le rôle des différents acteurs ;
- Le chapitre cinq questionne les limites et les enjeux de la protection judiciaire, pour les différents acteurs concernés.

De nombreux aînés ont été, sont ou seront concernés par des mesures de protection judiciaire, pour eux-mêmes ou pour leur proche, en tant qu'administrateur familial ou personne de confiance. On comptait 32.000 personnes sous administration de biens en 2005, 100.000 en 2017 et près de 140.000 aujourd'hui².

Énéo défend une société où les aînés sont acteurs de leurs choix et de la société. C'est sous cet angle que notre étude se penche sur le mécanisme de protection judiciaire : dans quelle mesure permet-il de protéger les aînés vulnérables, de garantir le droit d'être maître de ses choix tant que cela est possible et de préserver la place des proches dans ce processus ?

¹ Altéo et Énéo (2016), *Guide pratique à l'usage des acteurs de la protection judiciaire*, Edition : Altéo - Énéo Régionales de Liège - Huy - Waremme.

² Balboni, J. (26 septembre 2023), La réforme de l'administration de biens mettra-t-elle vraiment un coup d'arrêt aux fraudes? *L'Echo*.

2

AUTONOMIE, CAPACITÉ ET DÉPENDANCE: REPÈRES ESSENTIELS



2.1 LA VALORISATION DE L'AUTONOMIE

L'autonomie individuelle est au cœur de nos sociétés. Être autonome signifie n'obéir qu'à soi-même, faire des choix raisonnables, bons pour soi et pour chaque personne qui serait dans la même situation. Être adulte, c'est être libre de prendre ses propres décisions et d'agir selon ses propres intérêts, sans l'intervention d'un tiers. Cette autonomie n'a pas de limite d'âge. Mais dans les faits, les aînés qui prennent de l'âge peuvent devenir plus vulnérables et rencontrent parfois des difficultés à prendre des décisions ou à les exprimer, sans pour autant être totalement dépourvus de volonté individuelle¹.

Les troubles cognitifs ont longtemps été considérés automatiquement comme une démence sénile privant directement et entièrement l'aîné de son autonomie. Mais le regard que la société porte sur ces troubles a changé : elle les considère comme un processus progressif où la perte de discernement n'est souvent que partielle².

C'est pourquoi de nouvelles pistes ont émergé et un nouveau cadre légal est né en 2013 pour respecter davantage l'autonomie face à ces troubles du discernement qui évoluent et ont des contours parfois flous. L'objectif n'est plus de protéger à tout prix, mais de protéger en respectant la voix de chacun, y compris celle des plus fragiles.

La valorisation de l'autonomie individuelle dans nos sociétés a donc peu à peu fait bouger les lignes et assoupli un cadre légal trop strict. Mais le rôle central donné à l'autonomie ne peut pas être absolu, au risque de devenir une norme rigide, un 'diktat'. Cette vision simpliste peut renforcer les stéréotypes autour du vieillissement, en assimilant la dépendance à une forme de déchéance.³

Quel regard porter sur les vulnérabilités des aînés ? Comment articuler la dépendance de certains aînés avec leur droit à l'auto-détermination ? Énéo défend une société qui permette aux aînés de rester des citoyens actifs. Leurs vulnérabilités ne doivent pas être considérées isolément du reste de la société. Il faut au contraire rappeler que la 'dépendance' est avant tout une façon de fonctionner avec les autres. L'autonomie n'est pas pure-

ment individuelle : elle 'dépend' de nos proches et des structures collectives de notre société⁴.

Il convient donc d'insister sur l'importance de repenser nos manières d'agir, pour que cette fragilité ne soit pas stigmatisée ou aggravée, mais considérée comme une composante de la dignité⁵.

2.2 LA CAPACITÉ JURIDIQUE : AVOIR DES DROITS ET OBLIGATIONS

Au fondement de chaque acte et décision posés dans notre vie en société, de la reconnaissance de nos droits mais aussi de nos responsabilités, se trouve le concept de « capacité juridique ».

La **capacité**, c'est la compétence d'exercer ses droits et devoirs soi-même et de façon autonome. Dès notre naissance, nous avons des droits et des obligations et nous pouvons nous-mêmes exercer ces droits et ces responsabilités dans les actes que nous posons (se marier, aller en justice, devenir propriétaire, donner son consentement, etc.).

Toute personne majeure est considérée comme 'capable', c'est-à-dire capable de faire ses propres choix, d'avoir des droits et des obligations, même si elle est en situation de handicap, de trouble cognitif, physique, etc. Les questions des limites ou non de la capacité de décider et d'agir se posent de façon très concrète dans la vie de tous les jours : choisir son lieu de résidence, conduire une voiture, gérer son argent, mais aussi rédiger un testament ou une donation et consentir à des soins de santé par exemple⁶.

Cette appréciation concrète de la « capacité » est apparue au fil du temps, avec l'évolution de la compréhension de ce terme. Au départ, elle se fonde sur les notions de protection, d'autonomie et de puissance. Ensuite, le principe de puissance s'est peu à peu réduit pour laisser davantage de place à la protection. Durant les Lumières, soumettre un homme à la puissance, à l'autorité d'un autre est devenu inconciliable avec les principes fondamentaux de liberté et d'égalité. A partir de la moitié du XX^e siècle, la question de l'incapacité s'est concentrée sur les inaptitudes concrètes de la personne. A la fin du XX^e siècle et au XXI^e siècle, l'autonomie devient

1 Ennuyer, B. (2013), Les malentendus de l'« autonomie » et de la « dépendance » dans le champ de la vieillesse, p.141, dans *Les paradoxes de l'autonomie*, 2013/5, pp.139 à 157, éditions le Sociographe et Lacour, C. (2009), « La personne âgée vulnérable : entre autonomie et protection », *Gérontologie et société*, 2009/4 n°131, pp.187-201

2 Ibid.

3 Bourdaire-Mighot C. et Gründler, T. (2020), « Le vieux, une figure de vulnérabilité en droit », *Revue des droits de l'homme*, 17 2020, p.7 à 9. Cite Fleury C. (2019), *Le soin est un humanisme*, Gallimard.

4 Ennuyer, B. (2013), *op.cit.*, pp.154-155.

5 Bourdaire-Mighot C. et Gründler, T. (2020), *op.cit.* Cite Fleury C. (2019), *Le soin est un humanisme*, Gallimard.

6 Compte rendu de la première séance du séminaire « Capacité(s) et vulnérabilité(s) du sujet de droits » (2020), organisé par Eyraud, B., Gzil, F., Nouët, C., 9 octobre 2020, Espace éthique Région Ile de France, p.2-3.

prédominante : il faut arriver à concilier le respect de l'autonomie d'une personne incapable avec le besoin de protection indispensable¹.

Ainsi, pendant longtemps, les personnes qui ont un trouble cognitif et plus généralement les personnes en situation de handicap ont vu leur capacité juridique remise en cause. A cause de leur âge, maladie ou handicap, ces personnes étaient « victimes d'une présomption d'incapacité »². Le cadre légal de protection de ces personnes se fondait sur leur incapacité d'exprimer leur volonté, d'avoir des droits et de les exercer dans la vie quotidienne, sans chercher à préserver, au moins en partie, leur autonomie ou à encourager l'expression de leur opinion pour les actes pour lesquels c'est encore possible.

En tant que tel, le vieillissement n'affecte pas la capacité juridique. Mais lorsque la maladie, la dépendance, les troubles des capacités cognitives ou le handicap ne permettent plus de prendre des décisions avec discernement, la capacité juridique peut être affectée et des mesures de protection peuvent être nécessaires. Lorsqu'une personne est jugée vulnérable, il est naturel de vouloir la protéger. Mais ce faisant, on ne peut restreindre sa liberté de manière excessive. Cette tension était particulièrement visible dans des mesures comme la tutelle, qui imposaient une perte d'autonomie irréversible. Cette approche peut engendrer plus de souffrance que de sécurité, en niant la capacité de la personne à exprimer sa volonté, même imparfaitement³. L'impact de telles mesures sur le bien-être des personnes concernées a longtemps été sous-estimé⁴. Et cela peut avoir pour conséquence de priver la personne de ses droits fondamentaux. *« La capacité juridique est indispensable à l'exercice des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Elle revêt une importance toute particulière pour les personnes handicapées quand celles-ci doivent prendre des décisions fondamentales les concernant en matière de santé, d'éducation et d'emploi. Dans de nombreux cas, le déni de la capacité juridique aux personnes handicapées a eu pour conséquence de les priver de nombreux droits fondamentaux. »*⁵

¹ Van Halteren, Th.(avril 2019), « La protection des personnes majeures vulnérables et mineures : redéfinition du concept de capacité juridique au regard de celui du discernement » dans *e-Legal, Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, vol.2, p. 9 et s.

² Compte rendu de la première séance du séminaire « Capacité(s) et vulnérabilité(s) du sujet de droits » (2020), organisé par Eyraud, B., Gzil, F., Nouët, C., 9 octobre 2020, Espace éthique Région Ile de France, p.2-3.

³ Bourdairre-Mighot C. et Gründler, T. (2020), *op.cit.*

⁴ Fondation Roi Baudouin, Fédération royale de notariat belge, SPF Justice, Brochure « Protéger la personne et son patrimoine, Quand elle n'est pas ou plus en mesure de le faire seule », p.5.

⁵ Comité des droits des personnes handicapées, ONU, *Convention relative aux droits des personnes handicapées, Observation générale n°1* (2014), Article 12 Reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité, 11^e session, mars-avril 2014, p.2.

2.3 LES ENJEUX POUR LES ÂÎNÉS : VIEILLISSEMENT, DÉPENDANCE ET ÂGISME.



Le vieillissement de la population et la place centrale faite au respect de l'autonomie de chacun, indépendamment de son âge ont mené peu à peu à repenser les mesures de protection des personnes vulnérables. Les évolutions des lois sont le miroir des transformations sociales d'une époque. Le changement fondamental de 2013 n'y fait pas exception :

- Le vieillissement de la population a mené à une augmentation des situations de vulnérabilité de certains aînés et par conséquent, des besoins de protection.
- L'autonomie et le respect de la volonté de chacun sont devenus des valeurs centrales de nos sociétés, indépendamment de l'âge.
- La façon dont nos sociétés pensent le handicap et les autres formes de vulnérabilités, a fortement évolué, en se fondant sur le respect des droits fondamentaux⁶.
- L'enjeu économique que représente la protection des aînés ne peut pas être oublié. Le patrimoine détenu par les aînés plus fragiles peut faire l'objet de convoitise, de la part de proches ou d'escrocs. Les aînés sont particulièrement à risque : tentative de leur faire signer des crédits, démarcheurs insistants, phishing. Énéo travaille depuis longtemps sur les questions de sécurité en ligne et de protection contre les escroqueries et autres risques d'hameçonnage dont sont victimes les aînés.

Le changement de perspective sur la capacité est né dans les mouvements pour les droits des personnes en situation de handicap. Bien que les difficultés et enjeux soient en grande partie similaires, des différences existent entre la situation des aînés en incapacité et celle des personnes en situation de handicap :

⁶ Bouquet, B.(2014), *Droit et place des personnes en perte d'autonomie, éthique de l'intervention dans Services d'accompagnement et de soins : de la coopération à l'intégration*, éditions Vie sociale, 2014/2, p.121.

- Les parents de personnes en situation de handicap commencent les mesures de protection lorsque leur enfant devient majeur, dans un processus souvent anticipé et prévu. Pour les aînés, ce sont davantage les enfants adultes, parfois aînés eux-mêmes, qui font la demande de protection, souvent dans la précipitation à la suite d'une entrée en maison de repos, une situation médicale qui se détériore, etc.
- Les aînés tendent à être plus isolés, ce qui diminue leurs possibilités d'être assistés par un membre de la famille ou un proche.
- Il existe de multiples situations de handicap, certains ayant connu un handicap ou des troubles cognitifs plus tardivement que d'autres. Concernant les jeunes adultes en situation de handicap qui ont toujours connu des difficultés cognitives, un cadre légal qui ne les limite plus à un statut d'incapacité peut être un moyen de libération. Pour les aînés qui nécessitent une mesure de protection, ils ont été toute leur vie 'capables' de prendre leur propre décision. Le changement de regard sur l'incapacité vers davantage de respect des choix et capacité de chacun, est davantage pour eux un moyen de défendre l'autonomie dont ils disposent encore.¹

Permettre un soutien adapté aux réalités de chacun ne doit pas compromettre le degré de protection offert aux aînés. Savoir où placer le curseur est délicat, la protection est intrusive. Que fait-on lorsqu'une personne refuse de l'aide ? Que fait-on si une personne fait des choix dangereux pour sa santé ou sa sécurité ?² Protéger ne signifie pas imposer ses propres valeurs à la personne protégée : les modes de vie, les choix, la relation à l'argent peuvent être très différents³. Si un aîné a une gestion de ses finances un peu fantaisiste, cela ne doit pas pour autant être assimilé à une défaillance⁴.

Les évolutions numériques ne doivent pas non plus être confondues avec une 'incapacité' : les aînés incapables de faire des démarches administratives sur internet, parce qu'ils ne possèdent pas de smartphone ou ordinateur ou parce qu'ils ne maîtrisent pas les compétences numériques, en l'absence de guichet physique, restent parfaitement capables de discernement. Ne pas savoir gérer ses comptes en ligne ne signifie pas ne pas savoir

gérer son argent. La dépendance des aînés en vulnérabilité numérique envers leurs proches ne peut pas être assimilée à une dépendance ou un problème de santé nécessitant une protection⁵.

Pour les aînés, l'avancée en âge peut être accompagnée de difficultés physiques ou cognitives, d'isolement social. Ils sont particulièrement à risque d'être stigmatisés, maltraités, exclus de la vie sociale et voir leurs libertés réduites. Or, nos droits et devoirs ne sont pas modifiés parce que l'on vieillit. Mais certains troubles ou déficiences peuvent constituer un obstacle à l'exercice effectif de ces droits. L'époque où la démence était perçue comme une conséquence inéluctable de la vieillesse n'est pas si lointaine. Une forme de fatalisme dominait, où il était largement accepté qu'une personne atteinte de démence ne pouvait pas savoir ce qui est bon pour elle⁶.

Nos sociétés restent empreintes d'âgisme, qui regroupe « les stéréotypes (la façon d'envisager l'âge), les préjugés (ce qu'inspire l'âge) et la discrimination (la façon de se comporter), dont on est soi-même victime ou dont autrui est victime en raison de l'âge »⁷. Pour Énéo, associer vieillesse à vulnérabilité « a des conséquences tout à fait concrètes sur la manière dont les personnes âgées sont non seulement perçues, mais aussi soignées, accompagnées, reconnues. Ainsi, la vision paternaliste de la personne vieillissante, l'empêche bien souvent de rester actrice de ses choix, tout au long de son parcours de vieillissement »⁸.

Cet âgisme continue d'influencer le regard que nous portons sur les aînés. Les aînés verront, plus que les autres, l'expression de leur volonté remise en doute. Ils doivent justifier leurs choix ou démontrer de leur capacité à faire le 'bon' choix. Être affaibli est rapidement assimilé à un début de démence⁹.

Les actions et activités d'Énéo s'inscrivent dans la lutte contre l'âgisme, pour explorer et déconstruire ensemble les images et stéréotypes qui empêchent les aînés de pouvoir s'épanouir pleinement. Il est important de poursuivre les efforts en travaillant sur l'image du vieillissement dans notre société pour remettre l'autonomie des aînés au centre des réflexions.

¹ Voir sur ces trois sous-points : Diller, R. (2016), Legal Capacity for All: Including Older Persons in the Shift from Adult Guardianship to Supported Decision-Making, 43 *Fordham Urb. L.J.* 495, p.521- 525.

² Lacour, C. (2009), *op.cit.*, p. 192.

³ Baudry-Merle, A. et Hardy, L. (2015), Entre autonomie et contraintes, Dépasser des injonctions contradictoires, dans *Être protégé*, 2015/2, pp.75 à 85, éditions Le Sociographe, p.83.

⁴ Deguel, F., Desir, L. et Ivanoiu, A. (2021), La mise en œuvre d'une protection judiciaire, dans Sosson, J. (coord.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables, Des réformes aux bonnes pratiques*, Actes du XVIème colloque de l'association « Famille & Droit », Louvain-La-Neuve, 18 novembre 2021, pp.202 à 268, Larcier éditions, pp. 205-206.

⁵ Deguel, F., Desir, L. et Ivanoiu, A. (2021), *op.cit.*, p.218.

⁶ Gzil, F. (2017), Maladie d'Alzheimer et droits de l'homme, *Gérontologie et société*, 2017/3, vol 39, n°154, p. 9 à 17, Editions Caisse nationale d'assurance vieillesse.

⁷ Organisation mondiale de la santé, Centre des médias, Questions-réponses, *Vieillesse : l'âgisme*, <https://www.who.int/fr/news-room/questions-and-answers/item/ageing-ageism>

⁸ Marteleur, J. (20 février 2014), Rester l'artisan de ses vieux jours, *En Marche*, Mutualité chrétienne. https://www.mc.be/en-marche/societe/seniors/reste-lartisan-de-ses-vieux-jours?utm_source=chatgpt.com

⁹ Lacour, C. (2009), *op. cit.*, p.192.

3

LA RÉFORME DE 2013



3.1 LE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX AU CŒUR DE LA RÉFORME

Avant l'adoption de la réforme de 2013, la protection des personnes incapables reposait sur quatre dispositifs distincts : l'administration provisoire de biens, l'interdiction judiciaire, le conseil judiciaire et la minorité prolongée. Sans entrer en détail sur ces mesures, elles étaient régulièrement dénoncées pour leur complexité, la stigmatisation qu'elles entraînaient et leur incapacité à reconnaître une autonomie, même partielle, aux personnes vulnérables¹.

La réforme de 2013 a remplacé les anciens dispositifs par deux régimes qui coexistent pour garantir les droits des personnes majeures en perte de capacité : la protection judiciaire, organisée par la loi du 17 mars 2013² et la protection extrajudiciaire.

La protection extrajudiciaire désigne les mécanismes de prévoyance mis en place par une personne **encore capable**, afin d'anticiper une éventuelle perte de capacité. Le **mandat extrajudiciaire** permet de désigner un mandataire pour gérer ses affaires **sans passer par un juge**.

La protection judiciaire : s'applique lorsque la personne **n'est plus en état** de gérer seule ses intérêts, et qu'aucune mesure extrajudiciaire n'a été prise ou qu'elle est insuffisante. Le juge de paix désigne alors un **administrateur de biens et/ou de la personne**. Ce système est **contrôlé par le juge de paix**. La protection peut concerner :

- **La personne** : les actes « personnels », intimes, comme le fait de voter, de se marier, de divorcer, d'adopter un enfant, de choisir ou non l'euthanasie, etc.
- **Le patrimoine** : les actes relatifs aux biens de la personne, comme le fait de vendre sa maison, prendre un emprunt, accepter une donation, rédiger un testament, etc.

L'ambition de cette réforme était double :

- simplifier ces règles et rendre notre droit belge conforme aux règles internationales ;
- garantir les droits fondamentaux de la personne en préservant, autant que possible, son autonomie.

La loi de 2013 a assuré la mise en conformité du droit belge avec les normes internationales, en particulier la Recommandation R(99)4 du Conseil de l'Europe sur les principes juridiques concernant la protection des majeurs incapables ainsi que la Convention des Nations Unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées. Ces instruments rappellent que les personnes présentant des troubles de fonctionnement restent des acteurs à part entière de la société et qu'il faut chercher un équilibre entre l'autonomie de la personne et sa protection.

La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées marque une rupture dans la manière d'aborder le handicap, passant d'un modèle médical et protecteur au profit d'un modèle axé sur l'autonomie, l'inclusion et la participation à la société. L'indépendance, la liberté de faire ses propres choix et la participation aux prises de décisions, certainement lorsque cela les concerne, sont devenus prioritaires. « *La loi doit trouver un équilibre entre d'une part, le respect des souhaits, de l'autonomie de la personne présentant des troubles de fonctionnement et, d'autre part, la protection de cette personne. Cet équilibre suppose que la personne se voit reconnaître un rôle approprié dans les processus décisionnels la concernant* »³.

L'article 12 de cette convention a constitué un changement de cap important. Il rappelle que les personnes en situation de handicap ont la capacité juridique dans tous les domaines et que les Etats doivent prendre des mesures pour leur permettre d'être accompagnées pour exercer cette capacité juridique. Lorsque des mesures sont prises impactant cette capacité juridique, les Etats doivent veiller à ce qu'elles soient proportionnées et adaptées à la situation de la personne protégée. Les systèmes de protection ne doivent pas se substituer à la personne mais l'assister, c'est indispensable pour garantir les droits civils, politiques, économiques, sociaux et

¹ Dandoy, N. (décembre 2024), La protection juridique des majeurs vulnérables en droit belge, *Revue juridique de la Sorbonne*, pp.83 à 90.

² 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.

³ Gallus, N. (2013), L'avenir de la protection des personnes vulnérables, dans *Actualités en droit patrimonial de la famille*, pp.47 à 74, UB³, Bruxelles, éditions Bruylant, p.50

culturels¹. La réforme de 2013 a donc opéré un changement de perspective pour intégrer ces principes dans le droit belge.

La volonté d'unifier et de clarifier le droit a également guidé cette réforme. Plutôt qu'une multiplicité de régimes, la loi de 2013 a donné naissance à un cadre unique, lisible, tout en étant adaptable aux diverses situations de vulnérabilité. Ce cadre clair renforce la sécurité juridique tant pour la personne protégée que pour son entourage et pour les tiers².

L'esprit de la loi de 2013 peut se résumer autour de quelques principes essentiels garantissant une protection conforme à la dignité humaine :

- L'incapacité doit demeurer l'exception : la protection ne peut être décidée que par une autorité judiciaire, elle doit être limitée au strict nécessaire et elle ne s'impose que lorsqu'aucune autre solution n'est possible.
- L'ancien système d'administration provisoire des biens a été fondu dans un dispositif plus large, qui peut concerner tant les biens que la personne elle-même.
- Ce nouveau dispositif est plus proportionné et adapté à la vulnérabilité de chacun. Il s'agit donc d'un sur-mesure.
- Les termes choisis ont également été modifiés pour ne plus être aussi infantilisant que les termes « tutelle » ou « pupille », remplacés par des notions comme « administrateur » ou « personne protégée ».
- Le rôle des proches, de la famille, de la personne de confiance, ainsi que des services et associations est renforcé. L'importance du rôle de tous les acteurs est soulignée³.

La loi du 8 novembre 2023 relative au statut d'administrateur a ensuite apporté plusieurs modifications concernant la fonction d'administrateur des biens et/ou de la personne, notamment en matière de rémunération, d'encadrement des administrateurs familiaux, ou encore par l'instauration d'un registre national des administrateurs professionnels. Enfin, une évaluation globale du dispositif a été menée.

¹ Voir Nations Unies, *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, adoptée le 12 décembre 2006, article 12., Comité des droits des personnes handicapées, ONU, *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, Observation générale n°1 (2014), Article 12. https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=16592 ; Gallus, N. (2014), « La protection judiciaire de la personne, Assistance et représentation », p.70, dans Gallus, N. et Van Halteren, Th. (2014), *Le nouveau régime de protection des personnes majeures - Analyse de la loi du 17 mars 2013*, Bruxelles, Bruylant et Willems, G., et al. (2021), « Les balises internationales et leur réception en droit belge et à l'étranger », pp. 16-77, dans Sosson, J. (coord.) (2021), *op.cit.*

² Gallus, N. (2013), *op. cit.*, p. 52.

³ Voir sur ces différents principes : Proposition de loi instaurant un statut de protection global des personnes majeures incapables, *Doc. Parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1009/001, p.13; Willems, G., et al. (2021), *op.cit.* ; Gallus, N. (2013), *op.cit.*, pp.52-55 et Gallus, N. (2014), *op.cit.*, p.75.

3.2 LES PRINCIPES DE PROPORTIONNALITÉ, SUBSIDIARITÉ ET NÉCESSITÉ

La loi de 2013 ambitionne de trouver le juste milieu entre le respect de l'autonomie et la protection de chacun et chacune. Pour atteindre cet équilibre, deux principes doivent être respectés : la « proportionnalité » et la « subsidiarité ».

- **La proportionnalité signifie que la protection devra être la plus personnalisée, adaptée à chacun.** Il faut trouver une solution en fonction de chaque situation et prendre en compte la nature du trouble, les besoins spécifiques de la personne et l'accompagnement fourni par les proches. Si la personne est bien entourée, cela peut remettre en question le besoin ou l'étendue de la protection judiciaire. Le juge doit choisir, parmi une panoplie de mesures assez larges, la mesure la plus adaptée à la personne et sa situation. Cette personnalisation de la mesure se poursuit dans le temps : les difficultés physiques ou mentales qui ont justifié la mesure de protection judiciaire peuvent évoluer dans le temps. À tout moment, le juge peut choisir de modifier le contenu de sa décision.
- **La subsidiarité signifie que le juge ne doit intervenir qu'en dernier recours, lorsque d'autres mesures de protection ne suffisent plus à protéger la personne.** La protection judiciaire n'intervient que :
 - o Si le mandat extrajudiciaire (voir point 3.3) ne suffit plus. Tant que le mandat extrajudiciaire établit lorsque la personne était encore en pleine capacité de ses moyens suffit, il doit être préféré à la protection judiciaire car il est moins intrusif et respecte davantage l'autonomie de la personne. Le juge peut également décider d'une mesure de protection judiciaire tout en la faisant coexister avec un mandat de protection extrajudiciaire.
 - o Si d'autres mesures de protection ou d'assistance ne suffisent plus. Même si la personne est considérée comme 'incapable', la protection judiciaire n'intervient que lorsque des mesures de protection - comme des aides familiales, des aides ménagères, l'intervention d'une assistante sociale - ne permettent plus à la personne de gérer ses intérêts. Tout est donc fait pour préserver la capacité de la personne et éviter de l'en priver en prononçant une mesure de protection trop abstraite.

- **A cela on peut ajouter un troisième principe, celui de la nécessité : la situation globale de la personne doit être évaluée avant de décider de prendre une mesure de protection judiciaire ou extrajudiciaire.** Il faut leur préférer des mesures de protection plus souples. Les mesures de protection ne seront entamées que lorsque la personne n'a plus la capacité de répondre à ses besoins¹.

Ces différents principes, au cœur de la loi de 2013, ont ainsi mené à une protection judiciaire « sur-mesure ».

3.3 LA PROTECTION EXTRAJUDICIAIRE, OUTIL D'ANTICIPATION

La loi de 2013 a traduit en droit belge une recommandation du Conseil de l'Europe². Celle-ci demande aux Etats de prévoir un cadre qui permette d'anticiper de futurs troubles cognitifs pour exprimer ses décisions et choix. C'est ainsi qu'est née la protection extrajudiciaire³ :

- **Chaque personne peut rédiger un « mandat », une sorte de contrat, pour désigner un « mandataire », celui qui agira pour nous le moment venu, et définir la façon dont celui-ci devra gérer certains choix personnels (actes de représentation relatifs aux personnes) ou notre patrimoine (actes de représentation relatifs aux biens).** La personne anticipe en prévoyant celui ou celle qui pourra agir pour elle et pour quels actes cela sera possible. Il s'agit donc d'une mesure d'anticipation, rédigée lorsque la personne est encore pleinement en possession de ses capacités. L'intérêt est essentiellement de pouvoir choisir son mandataire, celui qui prendra des décisions à notre place, plutôt qu'un inconnu choisi par le juge⁴.
- **Le mandat doit être enregistré par le greffe de la justice de paix ou par le notaire dans le registre central des contrats de mandat,** géré par la Fédération royale du notariat belge. Le passage devant le notaire pour rédiger un mandat a un cout, qui varie en fonction de la complexi-

té du dossier. La désignation d'un mandataire coûte 211€ (au 1^{er} janvier 2024) et 320€⁵ s'il y a deux mandataires, auxquels il faut ajouter une série de frais : droit d'écriture, frais administratifs, frais pour l'inscriptions au Registre central des contrats de mandats, éventuellement au Registre central des déclarations relatives à la désignation d'un administrateur ou d'une personne de confiance, droit d'enregistrement, frais supplémentaire en cas de déclaration de préférence, etc. Le cout peut donc atteindre 500 à 700€.

- **Le juge n'intervient pas pour mettre en place la protection extrajudiciaire mais il pourra intervenir en cas de difficultés ou de conflits entre les parties prenantes par exemple.** Si, lors de son intervention, il constate que le mandat ne défend pas l'intérêt de la personne qui a rédigé le mandat, il peut l'adapter, le supprimer ou mettre en place une protection judiciaire.
- **Le mandat entre en vigueur selon les dispositions prévues par le mandat.** La plupart du temps, il débute lorsque l'état de santé de la personne concernée ne lui permet plus de gérer ses biens ou exprimer ses propres choix. Il n'y a pas de critères 'fixes' pour déterminer ce moment, ce sont les mandataires qui prendront la décision. La relation de confiance entre le mandant (celui qui demande le mandat) et le mandataire (celui qui représentera la personne en temps voulu) est donc essentielle. Il est aussi possible de préciser dans le mandat que des médecins indépendants devront évaluer l'incapacité d'agir de la personne.

Le nombre de mandats conclu augmente chaque année : il a augmenté d'un cinquième entre 2023 et 2024 pour atteindre 122.734 mandats extrajudiciaires. L'augmentation est constatée dans les trois Régions, mais dans l'immense majorité, les mandats sont conclus en Flandre : 110.165 mandats extrajudiciaires en Flandre (augmentation de +22,8% par rapport à l'an dernier). Il devient également plus populaire à Bruxelles (+15,7%) et en Wallonie (+15,7%). L'âge moyen auquel le Belge établit un mandat est de 72 ans⁶.

L'avantage de la protection extrajudiciaire est donc l'anticipation qui est faite, lorsque la personne est encore en état d'exprimer sa volonté. Il décide seul, en autonomie, ce qu'il adviendra de la gestion de ses biens lorsqu'il ne sera plus en état de la faire, et les principes que le mandataire devra suivre lorsque ce sera le cas⁷.

¹ Sur ces trois principes : Deguel, F., Desir, L. et Ivanoiu, A. (2021), *op.cit.*, pp.229,231-241 ; Gallus, N. (2013), *op. cit.*, p.51 ; Leleu, Y.-H.(2014), Les dix innovations majeures de la réforme de la protection des personnes vulnérables, *Revue de planification patrimoniale belge et internationale*, 2014/1, pp.17-27, Larcier, p. 19 et Dandoy, N.(décembre 2024), *op.cit.*, p.87.

² Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2009)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les principes concernant les procurations permanentes et les directives anticipées ayant trait à l'incapacité.

³ Voir pour ces 4 sous-points : Dandoy, N.(décembre 2024), *op.cit.*, pp.84-86 ; Fondation Roi Baudouin, Fédération royale de notariat belge, SPF Justice, Brochure, *op.cit.*, pp.7-9, et Notaire.be (26 septembre 2024), « Le mandat extrajudiciaire fête ses 10ans. Quelles sont les questions les plus fréquemment posées aux notaires ? » <https://www.notaire.be/nouveautes/detail/le-mandat-extrajudiciaire-fete-ses-10-ans-queelles-sont-les-questions-les-plus-frequeemment-posees-aux-notaires>

⁴ Dandoy, N., Derème, F., Bertouille, V., « La conclusion et la mise en œuvre du mandat extrajudiciaire », p. 85, dans Sosson, J. (coord.) (2021), *op.cit.*

⁵ Voir le site de Notaire.be, *Le mandat de protection extrajudiciaire*. <https://www.notaire.be/famille/la-protection-de-mes-proches/le-mandat-de-protection-extrajudiciaire>

⁶ Notaire.be (30 janvier 2025), « Le nombre de mandats extrajudiciaires en augmentation en 2024 : +22,2% ». <https://www.notaire.be/nouveautes/detail/le-nombre-de-mandats-extrajudiciaires-en-augmentation-en-2024-22-2>

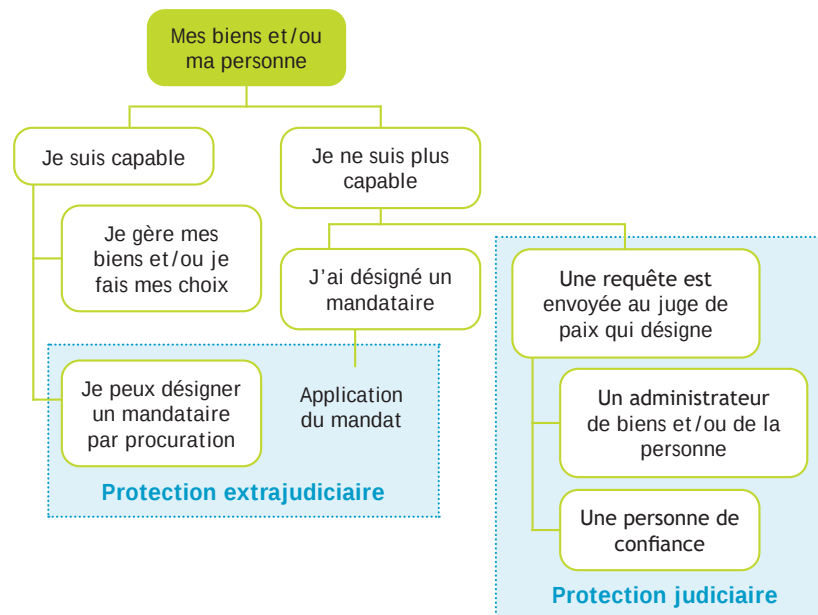
⁷ Fondation Roi Baudouin, Fédération royale de notariat belge, SPF Justice, Brochure, *op.cit.*, p. 9.

4

COMPRENDRE LE FONCTIONNEMENT DE LA PROTECTION JUDICIAIRE



Protection de la personne et de ses biens : synthèse



(source : Énéo, Mon carnet de vie, p.34 <https://www.eneo.be/wp-content/uploads/2025/01/20250106-Mon-carnet-de-vie-Web.pdf>)

4.1 CONDITIONS À REMPLIR

Une mesure de protection judiciaire ne peut être prononcée par le juge que si plusieurs conditions sont remplies¹.

- **La personne doit être majeure ;**
- **Son « état de santé » justifie la mise en œuvre de la protection judiciaire².** La loi ne prévoit aucune liste de maladies ou troubles. Sur la base du certificat médical transmis, le juge devra interpréter cette notion d'état de santé pour analyser si dans les faits, cela empêche concrètement la personne de défendre ses intérêts. Il peut s'agir de maladies comme Alzheimer ou Parkinson, de démence, de schizophrénie, de patient n'ayant plus la capacité de s'exprimer à la suite d'un AVC, etc. Dans le cas des aînés, ce n'est pas l'âge qui influence la décision du juge mais les troubles cognitifs ou physiques qui en découleraient. Le critère premier est l'incapacité de la personne d'exprimer ses opinions et décisions pour elle-même. Selon les difficultés, un mandat de protection extrajudiciaire peut suffire (par

exemple s'il s'agit d'un trouble uniquement physique, sans conséquences sur la volonté de la personne).

- **La personne n'est « totalement ou partiellement » pas en état de gérer ses intérêts.** Cela fait écho aux principes décrits ci-dessus de proportionnalité. La portée de la mesure ne peut pas aller au-delà des difficultés propres à la personne pour gérer tels ou tels intérêts. Prononcer une incapacité totale ne respecterait pas le principe de proportionnalité et de nécessité.
- **Une mesure de protection ne peut être décidée qu'à condition qu'aucun autre dispositif d'assistance ou d'accompagnement ne puisse répondre aux besoins de la personne.** Parce qu'elle touche à la capacité juridique de la personne, une mesure de protection ne peut être prononcée que si aucune autre mesure d'accompagnement ou de soutien n'est possible.
- **L'état de santé qui empêche de défendre ses intérêts peut être temporaire ou non. Les mesures de protection doivent donc être adaptées (ou annulées) en fonction de l'évolution de son état.** La protection judiciaire s'arrête en cas de décès de la personne protégée ou lorsque les délais fixés au départ sont arrivés à leur terme. Le juge de paix peut également décider de l'arrêter à tout moment.
- **La protection peut porter sur la gestion des intérêts patrimoniaux (les biens financiers etc.) ou de la personne.**

¹ « Le majeur qui, en raison de son état de santé, est totalement ou partiellement hors d'état d'assumer lui-même, comme il se doit, sans assistance ou autre mesure de protection, fût-ce temporairement, la gestion de ses intérêts patrimoniaux ou non patrimoniaux, peut être placé sous protection si et dans la mesure où la protection de ses intérêts le nécessite » C.Civ, art 488/1.

² Seuls les cas de prodigalité ne nécessitent pas qu'un état de santé justifie la mesure de protection judiciaire. La prodigalité est une mesure de protection prononcée par le juge de paix en cas de preuve de mauvaise gestion de son patrimoine par une personne. Il peut imposer une mesure d'assistance (pas de représentation) pour gérer les biens.

Certificat médical circonstancié à annexer à une requête

(article 1241 du Code judiciaire)

Ce certificat médical circonstancié est à compléter par le médecin sur la base des données médicales actualisées telles que le dossier du patient visé à l'article 9 de la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient, ou un examen récent de la personne.

En vue de la protection judiciaire d'une personne

- quant à sa personne (article 492/1, §1^{er} du Code civil)¹
- quant à ses biens (article 492/1, §2 du Code civil)¹
- quant à sa personne et quant à ses biens¹

Remarque: **Toutes** les mentions de ce formulaire doivent être complétées

Nom..... Prénom.....
Médecin (Numéro INAMI)
Rue..... N°.....
Ville..... C.P.....

Agissant à la requête de:

M/Mme : Nom..... Prénom.....
Résidant :
Rue..... N°.....
Ville..... C.P.....

(source : SPF Justice, Demander une mesure de protection judiciaire

https://justice.belgium.be/sites/default/files/certificat_medical_protection_judiciaire.pdf)

- **Le juge ne peut prononcer une mesure de protection que si la protection des intérêts de la personne le nécessite.** On en revient ici au principe de nécessité. La mesure de protection judiciaire n'est pas automatique, elle ne s'impose que si elle est absolument nécessaire¹.

paix doit avoir des ordinateurs à disposition. Le greffier peut également aider.³

En allant sur le Registre, le juge de paix compétent du lieu de résidence de la personne concernée sera indiqué.

4.2 LA REQUÊTE

Une mesure de protection judiciaire est sollicitée au moyen d'une demande, appelée « requête »², qui doit être transmise au juge de paix compétent pour le domicile de la personne à protéger.

Qui peut faire cette demande ? Toute personne intéressée peut faire la demande. Il peut s'agir d'un membre de la famille, d'un assistant social, etc. La personne qui a besoin de protection peut elle-même faire la demande.

Comment l'introduire ? La demande doit être introduite sur le site du « Registre central de protection des personnes ». Depuis 2021, toute nouvelle demande doit en principe être introduite via ce Registre en ligne. Pour ceux qui n'ont pas accès à internet ou qui ne maîtrisent pas les outils informatiques, chaque justice de

La personne concernée doit-elle donner son accord ?

La demande peut être introduite même si la personne visée n'est pas d'accord et ne veut pas faire l'objet d'une mesure de protection. Ce sera au juge de paix de trancher. La personne pourra contester la décision en allant en appel, devant le tribunal de première instance.

Quels documents la demande doit-elle contenir ?

Il faut y joindre un certificat médical « circonstancié ». Le juge de paix n'étant pas médecin, il a besoin d'un certificat médical qui décrit l'état de santé et son impact sur la défense des intérêts de la personne. Il est important qu'il soit le plus complet possible. Le médecin n'étant lui, pas juriste, il n'a pas à se prononcer sur la capacité juridique de la personne, mais sur son état de santé. La loi prévoit que ce certificat contienne certains éléments : la personne est-elle en état de se déplacer ? A défaut, le juge de paix ira au domicile de cette personne, déplacement pour lequel il peut facturer des frais. Quel est son état de santé ? Quel impact cela-a-t-il sur sa capacité à gérer ses intérêts ? Quels soins cela implique-t-il ?⁴

¹ Voir pour les points ci-dessus Deguel, F., Desir, L. et Ivanoiu, A. (2021), *op. cit.*, pp.205-206, 209-210 et 215-2017, et Gallus, N. (2013), *op. cit.*, p.72.

² Pour cette section, voir les fiches juridiques de Droits Quotidiens, Administration des biens et/ou de la personne : Peut-on m'imposer une mesure d'administration de biens et/ou de la personne (7 octobre 2025), Qui peut demander la mise sous administration de biens et/ou de la personne (7 octobre 2025), Qu'est-ce qu'un certificat médical circonstancié ? (7 octobre 2025) consultées sur <https://www.droitsquotidiens.be/fr/categories>

³ SPF Justice, Le registre central de protection des personnes, consulté sur https://justice.belgium.be/fr/services_en_ligne/registre_central_de_protection_des_personnes#3

⁴ Deguel, F., Desir, L. et Ivanoiu, A. (2021), *op. cit.*, p. 219-220.

4.3 LE JUGE DE PAIX



Qui le juge de paix doit-il rencontrer¹ ? À la suite de la requête, une audience aura lieu devant le juge de paix. Celui-ci prendra sa décision dans une 'ordonnance', après avoir entendu la personne concernée, si cela s'avère possible, et la personne qui a introduit la demande. Il convoque aussi les proches de la personne (parents, conjoints, enfants majeurs) soit parce qu'ils vivent sous le même toit que la personne soit parce que la personne qui a introduit la demande a rédigé une liste de personnes proches à convoquer.

Si ces dernières (père, mère, enfants majeurs, conjoint, cohabitant légal ou de fait) ne sont pas convoquées par le juge, elles peuvent se présenter volontairement. Les autres proches, membres de la famille, comme le frère ou la sœur de la personne, ou une personne prenant soin de la personne, pourraient être convoquées par le juge de paix dans le cadre de sa recherche d'informations ou simplement donner un témoignage. Elles peuvent contacter le juge pour demander de le rencontrer ou envoyer des informations². Il entend également les personnes désignées éventuellement comme administrateur ou personne de confiance dans la déclaration de préférence.

Plus la requête est détaillée, plus le travail du juge de paix sera facilité. Préciser les noms et adresses des personnes à contacter par exemple aidera le juge.

La personne à protéger doit-elle avoir un avocat ? Il n'est pas obligatoire. Le juge lui propose, si elle le souhaite, d'être assistée et/ou représentée par un avocat (désigné par le barreau).

Quels types de protection le juge de paix peut-il proposer ? Le juge choisit, parmi plusieurs possibilités, la protection qui correspond aux besoins de la personne.

- **Il peut désigner un administrateur, pour assister ou représenter.**
 - o **Un rôle d'assistance :** l'administrateur doit intervenir « aux côtés de » la personne pour certaines décisions importantes, comme co-signer certains actes déterminés. L'acte est donc posé par la personne protégée.
 - o **Un rôle de représentation :** lorsque l'assistance ne suffit plus, le juge peut confier à l'administrateur une mission de représentation. Dans ce cas, l'administrateur agit « au nom de » et « pour le compte de » la personne protégée. Cette représentation peut être générale (tous les actes sont couverts) ou limitée à certains actes bien précis. En cas de représentation, c'est l'administrateur qui a l'initiative³.

La réforme de 2013, en imposant le respect du principe de proportionnalité, a donné la priorité à l'assistance, par rapport à la représentation. Cette dernière ne peut être imposée que si le régime d'assistance ne suffit pas ou plus⁴. Elle concerne les personnes qui gardent une autonomie et capacité de discernement encore importante (ex : en cas de handicap physique ou de mobilité diminuée). Elles doivent encore être capables d'initiative, tout en ayant besoin d'un accompagnement pour réaliser certains actes. Selon l'évolution de l'état de santé, la mesure de protection limitée à l'assistance peut être réévaluée. Enfin, si l'ordonnance ne le précise pas, c'est une mesure d'assistance qui sera mise en place. La représentation est supposée rester une mesure d'exception⁵.

- **Il détermine si la protection judiciaire concerne les biens et/ou sa personne.** Il cible exactement les actes relatifs aux biens et/ou à la personne pour lesquels la personne est considérée comme « incapable ». Pour aider le juge de paix, la loi a prévu deux 'checks lists⁶' : l'une relative aux intérêts

¹ Voir pour ce point Droits Quotidiens, Fiche juridique, Administration des biens et/ou de la personne : Qui peut être entendu par le juge de paix lors de la procédure de mise sous administration ? (7 octobre 2025), consultée sur <https://www.droitsquotidiens.be/fr/question/qui-peut-etre-entendu-par-le-juge-de-paix-lors-de-la-procedure-de-mise-sous-administration>

² Sosson, J. (2021), « Parties à la cause (et voies de recours) », pp.305-306 dans Sosson, J. (dir.), *La protection judiciaire et extrajudiciaire des majeurs vulnérables. Des réformes aux bonnes pratiques*, Larcier, 2021, pp. 291-321.

³ Deguel, F., Desir, L. et Ivanoïu, A. (2021), *op.cit.*, p. 243.

⁴ C.Civ., art. 492/2 « Le juge de paix ne peut ordonner la représentation pour l'accomplissement d'un acte juridique ou d'un acte de procédure que si l'assistance dans l'accomplissement de cet acte ne suffit pas ».

⁵ *Ibid.* et Gallus, N. (2013), *op. cit.*, p.69.

⁶ En matière de droits du patient, c'est au médecin d'apprécier la capacité ou non de la personne d'exercer ses droits du patient.

de la personne (choisir sa résidence, se marier, demander le divorce, voter, demander une euthanasie etc.), l'autre relative à ses biens (vendre son bien, contracter un emprunt, acheter un immeuble, renoncer à une succession, aller en justice, etc.) sur lesquels le juge doit se prononcer. Ces listes ne sont pas limitées : le juge peut compléter ces listes avec les actes qu'il juge nécessaires¹. Enfin, la loi prévoit que pour certains actes, l'administrateur doit demander l'autorisation du juge de paix et pour d'autres actes, aucune représentation n'est possible.

- Il peut combiner une mesure de protection judiciaire avec une mesure de protection extrajudiciaire si cela a été prévu lorsque la personne était encore capable.
- Il peut désigner une personne de confiance.

Il y a donc de multiples combinaisons possibles, permettant une protection la plus sur-mesure possible en théorie. La multiplicité des possibilités et des intervenants est peut-être le prix à payer pour obtenir une protection la plus personnalisée et ciblée sur le bien-être de la personne, même si dans les faits, cela peut aussi apporter pour les personnes concernées une complexité².

Que faire en cas de désaccord avec la décision du juge ? Les personnes impliquées dans la requête peuvent faire appel de la décision du juge de paix. Ils ont un mois à partir du moment où la décision du juge leur a été communiquée pour prendre cette décision, devant le tribunal de première instance.

Si la situation évolue ou la protection n'est pas ou plus adéquate, que faire ? La personne concernée et les personnes impliquées peuvent à tout moment se tourner vers le juge de paix pour demander d'adapter la protection, d'être désigné personne de confiance, de désigner un autre administrateur (à condition d'avoir un motif, comme l'éloignement géographique, une mauvaise gestion, une relation conflictuelle, etc.). Le juge de paix peut également de lui-même décider de désigner une personne de confiance ou remplacer l'administrateur³.

4.4 L'ADMINISTRATEUR

4.4.1. Choix de l'administrateur familial ou professionnel

S'il décide qu'une mesure de protection judiciaire s'impose, le juge rend une « ordonnance » dans laquelle il doit désigner un administrateur de biens et/ou de la personne.

L'administrateur est la personne qui assiste ou représente la personne protégée pour les actes pour lesquels elle a été reconnue « incapable ». Il peut être soit *professionnel* (un avocat), soit *familial* (un proche de la personne protégée).

Le juge peut désigner des personnes différentes pour l'administration des biens et de la personne, et plusieurs administrateurs pour l'administration des biens. Il peut aussi désigner une personne de confiance, mais ce n'est pas une obligation.

Comment l'administrateur est-il choisi ? Il est choisi en priorité sur base du choix de la personne à protéger :

- Si la personne a anticipé de futures vulnérabilités, elle peut avoir fait une « *déclaration de préférence* ». Lorsque la personne a encore toutes ses capacités de discernement, donc avant toute mesure de protection judiciaire, elle peut rédiger une déclaration et la transmettre à son notaire ou au juge. La déclaration liste les personnes qui ont sa préférence pour devenir administrateurs et/ou pour être personnes de confiance en cas de future mesure de protection judiciaire. Et elle peut contenir certains principes que l'administrateur, en cas de représentation, devra respecter. Cette déclaration sera enregistrée dans un registre géré par la Fédération royale du notariat belge. Cela permet de respecter, dans la mesure du possible, les souhaits de la personne si une mesure de protection judiciaire devait ensuite être actée : le greffe de la justice de paix devra vérifier au préalable si une telle déclaration de préférence a été enregistrée. Il s'agit bien d'une « préférence » puisque la personne désignée pourrait refuser d'être administrateur ou le juge de paix peut refuser certaines personnes, si cela peut porter atteinte à l'intérêt de la personne.

¹ Gallus, N. (2013), *op.cit.*, p.63. et Leleu, Y.-H. (2014), *op.cit.*, pp. 20-21.

² Deguel, F., Desir, L. et Ivanoiu, A. (2021), *op.cit.*, p.251. et Vanderheyden, P. (2016), Changement de paradigme dans l'approche des personnes vulnérables en Belgique, p.578, *Rev.Med.Liège* 2016 71 :12, pp.573-578.

³ Droits Quotidiens (8 octobre 2025), Fiche juridique, Administration des biens et/ou de la personne, Peut-on changer d'administrateur de biens et/ou de la personne ? consultée sur <https://www.droitsquotidiens.be/fr/question/peut-changer-dadministrateur-de-biens-etou-de-la-personne>

- Si la personne n'a pas fait de déclaration de préférence : le juge peut demander durant l'audience son avis à la personne concernée. Cela concerne la grande majorité des cas. Très peu de personnes font aujourd'hui la démarche de réaliser une déclaration de préférence chez le notaire ou devant le juge de paix. Dans l'immense majorité des cas, c'est à l'audience que la personne dira au juge si elle a éventuellement des préférences¹.

Si la personne concernée n'a proposé personne, le juge choisira lui-même l'administrateur. La loi de 2013 donne la priorité aux proches de la personne concernée, et donc à un administrateur familial. Le juge doit choisir l'administrateur en suivant une liste de préférence qui commence par les parents (seule exception au fait qu'il ne peut y avoir qu'un seul administrateur de la personne) ou un des parents, le conjoint ou cohabitant légal, un membre de la famille proche, etc².

Le juge peut aussi désigner une fondation privée. Il peut s'agir d'aînés qui sont administrateurs d'un de leurs enfants ou frère/sœur. Cela concerne plus généralement les personnes en situation de handicap. Beaucoup d'aînés s'inquiètent pour le futur de leurs proches protégés après leur décès : qui s'occupera d'eux lorsqu'ils ne seront plus là ? Ils peuvent alors instituer une fondation privée, qui s'occupera de la succession et « *pourra utiliser les revenus du capital dans l'intérêt de la personne* ». Cela peut également concerner une fondation d'utilité publique, qui agira comme administrateur. Le patrimoine est transmis à un fonds géré par un comité de gestion. La fondation a pour mission de contrôler la bonne gestion du fonds³.

Le recours à un administrateur professionnel doit rester l'exception. C'est par exemple le cas lorsque le dossier est particulièrement complexe ou si l'administration a lieu dans un contexte de dispute familiale ; une personne externe au conflit, neutre, sera désignée⁴.

Enfin, certaines personnes ne peuvent pas être désignées administrateur car il y a des incompatibilités ou un risque de conflit d'intérêts (ex : le personnel de l'institution ou la maison de repos où vit la personne concernée).

Administrateur des biens et/ou de la personne ?
L'administrateur de la personne est généralement

désigné également administrateur des biens, sauf si c'est contraire à l'intérêt de la personne ou qu'une personne de confiance n'a pas été désignée. La loi marque donc une préférence pour un seul administrateur lorsqu'une personne de confiance a été désignée car celle-ci peut exercer une forme de contrôle de l'administrateur. A défaut, il serait donc recommandé de désigner deux administrateurs différents qui peuvent exercer un contrôle l'un sur l'autre. Dans ce cas, le juge devra définir les compétences de chaque administrateur et la façon dont ils devront agir. Dans les faits, il est fréquent d'avoir un administrateur unique, même sans désignation d'une personne de confiance. Avoir plusieurs administrateurs signifie également une multiplication des coûts pour la personne protégée⁵.

La désignation de l'administrateur peut être revue. L'état de santé de la personne peut évoluer avec le temps, ce qui impose au juge d'adapter ou d'arrêter éventuellement la mesure.

4.4.2. Que peut faire l'administrateur ?

Une fois désigné par le juge, tout acte posé par l'administrateur doit être fait dans l'intérêt de la personne protégée. Vu ce rôle, les dangers et risques d'abus pour la personne protégée sont importants. La loi et le juge de paix encadrent donc les pouvoirs de l'administrateur⁶.

- **Il ne peut faire que ce qui est précisé dans l'ordonnance du juge.** Le juge indique précisément pour quels actes un administrateur doit assister ou représenter la personne. Pour tous les autres actes, la personne protégée reste considérée comme 'capable'. L'incapacité est l'exception. Pour respecter le sur-mesure, le juge devra décider et préciser exactement quels actes la personne est incapable de faire, en tenant compte de la situation réelle de la personne à protéger (son état de santé et ses circonstances personnelles, et pour les biens, de la nature du patrimoine qu'il faudra gérer).
- **Pour certains actes importants pour lesquels la personne a été reconnue incapable, l'administrateur doit demander une autorisation préalable du juge de paix.** Cela concerne par exemple le fait de changer de résidence ou pour représenter la personne protégée en justice, le fait de vendre les biens de la

¹ Deguel, F., Desir, L. et Ivanoïu, A. (2021), *op.cit.*, pp.252-258.

² C.civ. art. 496/3.

³ Fondation Roi Baudouin, Fédération royale de notariat belge, SPF Justice, Brochure, *op.cit.*, pp.16-17.

⁴ Deguel, F., Desir, L. et Ivanoïu, A. (2021), *op.cit.*, pp. 259-260 et Leleu, Y.-H. (2014), *op.cit.*, pp.23-24.

⁵ *Ibid.* et Gallus, N. (2014), *op.cit.*, p.76.

⁶ Voir pour ce point : Droits Quotidiens (9 octobre 2025), Fiche juridique, Administration des biens et/ou de la personne, « L'administrateur de biens et/ou de la personne peut-il tout faire ? » consultée sur <https://www.droitsquotidiens.be/fr/question/ladministrateur-de-biens-et-ou-de-la-personne-peut-il-tout-faire>

personne, contracter un emprunt, acheter un bien immobilier.

- **Une série d'actes sont considérés comme tellement personnels que, si la personne a été déclarée incapable pour ceux-ci, ils ne pourront pas être confiés à l'administrateur, ni pour l'assistance ni pour une représentation.** Si elle en a la capacité, la personne protégée peut demander au juge la levée de son incapacité et accomplir cet acte. Cela concerne par exemple le fait d'adopter un enfant, se marier, divorcer, demander l'euthanasie, consentir à un prélèvement d'organe, faire une donation, rédiger ou modifier son testament, etc. Une personne reconnue incapable de rédiger son testament n'aura ainsi aucune possibilité de faire rédiger un testament par un administrateur. Si elle ne l'a pas anticipé, elle n'aura pas de testament, à moins de redevenir capable¹.

Le juge de paix contrôle également l'administrateur : celui-ci doit rendre un « rapport annuel de gestion » au juge, sur la gestion patrimoniale et sur la façon dont il a veillé à l'évolution de la situation du majeur vulnérable. Il peut être révoqué en cas de manquements.

4.4.3 Rémunération de l'administrateur

Depuis le 1^{er} juillet 2024², la rémunération des administrateurs professionnels a été modifiée, avec pour objectif de simplifier le dispositif.

Pour la gestion quotidienne (préparer les dossiers, envoi de courrier, ses déplacements, etc.), l'administrateur professionnel ne perçoit plus un pourcentage de 3% des revenus nets annuels de la personne protégée mais un forfait qui dépend des revenus nets annuels de la personne protégée.

Revenus nets annuels de <12.000€	Maximum le revenu mensuel moyen de la personne protégée.
Revenus nets annuels de 12.000 à 20.000€	Forfait de 1000€
+ de 20.000€	Forfait de 1000€ + 5 % des revenus qui dépassent 20.000€

(source : Droits quotidiens (5 juillet 2024), nouvelle manière de payer les administrateurs de biens et de la personne, <https://www.droitsquotidiens.be/fr/actualites/nouvelle-maniere-de-payer-les-administrateurs-de-biens-et-de-la-personne>)

Il peut également demander 125€ de plus la première année.

Pour réaliser des actes plus importants (comme mettre une maison en location), il peut bénéficier de maximum 125€/heure pour ces actes. Il bénéficie également d'un remboursement de frais exceptionnels par la personne protégée (si ces frais dépassent 500€, l'administrateur devra demander l'autorisation du juge de paix). Enfin, il bénéficie d'une indemnité (0.3460€/km) pour rembourser ses déplacements s'il doit se déplacer pour effectuer un acte plus important.

L'administrateur familial peut également être rémunéré s'il en fait la demande au juge de paix, sur base des mêmes règles que l'administrateur professionnel, sauf s'il est le père ou la mère de la personne protégée (alors il ne peut se faire rembourser que des frais, qui ne peuvent jamais dépasser 300€/an).³

¹ Sur ces trois points, voir Deguel, F., Desir, L. et Ivanoïu, A. (2021), *op.cit.*, pp. 242-245 ; Leleu, Y.-H. (2014), *op.cit.*, pp. 20-21 et 24-26 et Dandoy, N. (décembre 2024), *op.cit.*, p. 88.

² Loi du 8 novembre 2023 relative au statut d'administrateur d'une personne protégée, *M.B.*, 30 novembre 2023 et Arrêté royal du 18 mai 2024 déterminant les revenus qui peuvent être pris en compte dans le calcul de la rémunération des administrateurs ainsi que les frais et les devoirs qui peuvent être considérés comme exceptionnels, *M.B.*, 14 juin 2024.

³ Voir pour ce point : Droits quotidiens (5 juillet 2024), Nouvelle manière de payer les administrateurs de biens et de la personne, consulté sur <https://www.droitsquotidiens.be/fr/actualites/nouvelle-maniere-de-payer-les-administrateurs-de-biens-et-de-la-personne>

4.5 LA PERSONNE DE CONFIANCE



Les proches n'ont pas le droit d'intervenir si un administrateur a été désigné. L'administrateur doit tenir la famille au courant mais ne peut pas transmettre d'informations confidentielles. La désignation d'une personne de confiance¹ peut permettre de faire le lien entre l'administrateur, le juge de paix, la personne protégée et ses proches. Sa désignation n'est pas obligatoire.

La personne de confiance agit comme intermédiaire entre la personne protégée et l'administrateur (de la personne et/ou des biens)². Elle a pour missions³ de :

- Accompagner la personne protégée, avoir des contacts étroits avec elle et se concerter de façon régulière avec l'administrateur ;
- Recevoir les rapports concernant l'administration et être tenue au courant par l'administrateur ou demander à l'administrateur des informations sur des actes relatifs à l'administration ;

¹ Pour ce point : voir Droits Quotidiens (8 octobre 2025), Fiche juridique, Personne de confiance : <https://www.droitsquotidiens.be/fr/question/comment-designer-une-personne-de-confiance-pour-ladministration-de-biens-etou-de-la> ; <https://www.droitsquotidiens.be/fr/question/quel-est-le-role-de-ma-personne-de-confiance-pour-ladministration-de-biens-etou-de-la> ; <https://www.droitsquotidiens.be/fr/question/qui-peut-etre-designe-comme-personne-de-confiance-pour-ladministration-de-biens-etou-de-la> ; <https://www.droitsquotidiens.be/fr/question/puis-je-choisir-lavance-ma-personne-de-confiance-pour-ladministration-de-biens-etou-de-la>

² C.Civ., art 494 d) Définition de la personne de confiance : « *personne qui intervient en qualité d'intermédiaire entre l'administrateur de la personne, l'administrateur des biens et la personne protégée, qui exprime, dans les cas prévus par la loi, l'opinion de la personne protégée si celle-ci n'est pas en mesure de le faire elle-même ou l'aide à exprimer son opinion si elle n'est pas en mesure de le faire de manière autonome, et qui veille au bon fonctionnement de l'administration* ».

³ C.Civ., art 501/2 et Leleu, Y.-H. (2014), *op.cit.*, p.24.

- Exprimer les souhaits de la personne protégée si elle n'est pas en état de le faire elle-même. Elle a donc pour rôle d'aider la personne à exprimer son avis.

Son rôle est donc avant tout de soutenir la personne protégée dans l'expression de ses souhaits et de ses préférences, elle sert d'« interprète », et contrôle le travail de l'administrateur, sur base des rapports qu'elle reçoit. En cas de soucis, elle alerte le juge de paix. Elle peut ainsi demander au juge de revoir l'ordonnance (pour par exemple changer de type de protection, ou demander le remplacement de l'administrateur)⁴.

La réforme de 2013 a renforcé son importance, en lui conférant la mission explicite de porter la voix de la personne vulnérable. Concrètement, lorsque la personne protégée ne peut pas formuler seule son avis, la personne de confiance l'aide à le faire ou le relaie auprès de l'administrateur et du juge⁵.

La loi prévoit que la désignation d'une personne de confiance est possible de façon anticipée, par une déclaration auprès du juge de paix ou d'un notaire. Lorsqu'une mesure est initiée, la requête ou l'audience devant le juge peut également être l'occasion de manifester une préférence. Cela ne signifie pas que cette personne sera automatiquement désignée. Le juge doit vérifier que la personne servira les intérêts de la personne protégée. Certaines personnes ne peuvent pas être personne de confiance (par exemple si elles font elles-mêmes l'objet d'une mesure de protection judiciaire ou extrajudiciaire) et le juge peut estimer qu'il y a des raisons sérieuses de penser que cette personne mettrait les intérêts de la personne vulnérable en danger et donc refuser. Enfin, la personne désignée peut refuser, personne n'est obligé d'accepter ce rôle. Si aucun choix préalable n'a été exprimé, le juge peut lui-même envisager une désignation. Celle-ci peut intervenir de sa propre initiative, à la demande de la personne protégée ou à protéger, d'un membre de son entourage. Pour faciliter cette désignation, la requête qui ouvre la procédure doit, dans la mesure du possible, mentionner des personnes susceptibles d'assumer ce rôle⁶.

La personne de confiance se distingue donc de l'administrateur : elle ne choisit pas à la place de la personne mais sert de gardien, pour garantir que les décisions restent centrées sur la volonté et la dignité de la personne protégée.

⁴ Fondation Roi Baudouin, Fédération royale de notariat belge, SPF Justice, Brochure, *op.cit.*, p.23 et Leleu, Y.-H. (2014), *op.cit.*, p.24.

⁵ Dandoy, N. (décembre 2024), *op.cit.*, p. 88.

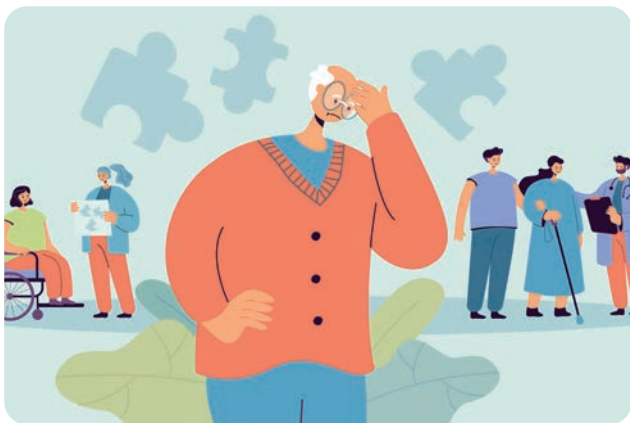
⁶ Deguel, F., Desir, L. et Ivanoiu, A. (2021), *op.cit.*, pp.264-265.

5

UNE PROMESSE DIFFICILE À TENIR: LES LIMITES DE LA RÉFORME DE 2013¹



¹ Le chapitre 5 contient des témoignages récoltés par Énéo durant les mois de septembre et octobre 2025. Nous les remercions d'avoir partagé leurs expériences à l'occasion de cette étude. Certains prénoms ont été modifiés par soucis de confidentialité.



La loi de 2013 et les principes sur lesquels elle repose (proportionnalité, subsidiarité et nécessité) contiennent les éléments essentiels à la mise en œuvre de mesures de protection judiciaire 'sur-mesure'. « *La nouvelle loi (...) fait le pari de la co-construction d'un mieux-être de et avec la personne en situation de vulnérabilité, en s'appuyant sur le tissu social existant* »¹. Dans les faits, malgré de vraies améliorations depuis la réforme, les acteurs et personnes concernées constatent qu'en pratique, des difficultés persistent, comme une certaine standardisation des décisions, les choix parfois systématiques de l'administrateur professionnel, la proportion très faible d'assistance, le manque d'information et d'accompagnement des familles (entre autres renforcés par la numérisation des procédures) etc.

5.1 LE RÔLE DE LA JUSTICE DE PAIX

5.1.1 Une décision sur-mesure

Le juge de paix, lorsqu'il doit prendre la décision de protéger une personne, doit respecter l'esprit de la loi de 2013 et chercher à prendre une décision la plus adaptée à la situation personnelle de l'aîné à protéger. L'incapacité étant l'exception, il veille à limiter l'incapacité de la personne à une liste d'actes qui correspond à ses besoins de protection.

- Une personne peut être par exemple déclarée incapable pour des actes qui ont un impact important sur son patrimoine mais pas pour les petits actes de gestion financière quotidienne.
- Une autre est laissée capable de rédiger son testament car elle a encore le discernement nécessaire mais est déclarée incapable pour certains actes de gestion quotidienne à cause de difficultés physiques.
- Pour d'autres, le juge distinguera la représentation de l'assistance : une personne se verra par exemple *représentée* par un admi-

nistrateur pour des actes peu importants du quotidien car elle a des troubles de mémoire immédiate mais *assistée* par l'administrateur pour des choix plus importants, pour lesquels le juge estime qu'elle est encore suffisamment lucide².

En pratique, malgré la volonté des acteurs concernés de trouver les solutions les plus individualisées possibles, une certaine standardisation des procédures se met en place par manque de temps et de moyens humains ou techniques à disposition des juges de paix. Il doit gérer chaque année de très nombreux dossiers sur des sujets divers, dont de multiples dossiers de protection judiciaire, imposant de rencontrer la personne, d'évaluer ses capacités de discernement sur base du dossier transmis, choisir les actes qui doivent faire l'objet d'une représentation ou d'une assistance, évaluer si un des proches aura les compétences nécessaires pour être administrateur familial, suivre les rapports annuels, etc. Pour Énéo, il est donc essentiel d'accorder les moyens nécessaires à la justice de paix pour qu'elle puisse prononcer des mesures de protection sur-mesure.

5.1.2 Evaluer l'état de santé et ses conséquences : le rôle du certificat médical

Le juge de paix doit pouvoir évaluer la situation globale de la personne, son état de santé et son entourage, pour décider de la nécessité d'une mesure de protection. Le certificat médical doit démontrer que la personne n'est plus en état de défendre ses intérêts³. Il peut être rédigé par un médecin généraliste ou un spécialiste comme un psychiatre ou un gériatre. Les pratiques des juges de paix divergent en la matière, selon les témoignages rassemblés par le groupe de travail Altéo-Énéo sur le sujet. Certains demandent que ces certificats soient signés par un psychiatre, d'autres non⁴. Parmi les témoignages récoltés par les SPF Justice pour évaluer la loi de 2013, plusieurs juges de paix étaient critiques quant au fait de systématiquement demander un certificat rédigé par le psychiatre, vu le coût élevé (300 à 400€) que cela représente pour la personne concernée. Le certificat rédigé par un médecin généraliste sera facturé au prix d'une consultation⁵.

² Deguel, F., Desir, L. et Ivanoiu, A. (2021), *op.cit.*, pp.239-241.

³ Sauf en cas de prodigalité, l'état de santé est la condition indispensable à une mesure de protection.

⁴ Altéo-Énéo (3 juin 2022), *Protection judiciaire, Échos du groupe de travail Altéo - Énéo Liège Compilation des remarques, des attentes, des enjeux*, p.2.

⁵ Hacon, M. et Jeurissen L. (2023), *Rapport final d'évaluation de la mise en œuvre de la protection judiciaire*, UHasselt, Universiteit Antwerpen, UCLouvain, p.25.

¹ Vanderheyden, P. (2016), *op.cit.*, p.578.

Il existe un modèle type de certificat médical qui décrit l'état de santé mais aussi son impact sur la gestion des intérêts de la personne, sa capacité à se déplacer etc.¹ Concentré sur le diagnostic uniquement, il n'est souvent pas suffisamment détaillé pour comprendre les conséquences de ce dernier sur la vie de la personne à protéger et les risques qu'elle encourt².

« Le certificat médical datant de moins de 15 jours est très important. Les médecins ne reçoivent pas de formation poussée pour compléter ce certificat, et ils disposent de peu de temps par patient pour le compléter. Les attentes du monde médical ne rencontrent pas toujours les attentes du monde judiciaire. Un certificat bien rédigé aidera le juge à prendre sa décision. Il y a aussi dans la requête un endroit à compléter pour expliquer la situation de la personne, pourquoi cette demande de protection est faite. Si c'est bien expliqué, ça aidera le juge à prendre sa décision. Le certificat doit indiquer si la personne peut se déplacer ou non. Si elle ne peut pas, le juge se rend sur place. Il peut y avoir des frais de déplacement à payer dans ce cas. Le juge entre donc chez les gens, dans la maison de repos, ... Ce sont parfois des moments difficiles pour les aînés quand ils ne veulent pas quitter leur chez-eux pour partir dans une institution ». (Mme Christine Julien, juge de paix).

Le juge de paix doit s'entourer de tous les renseignements utiles. Il peut donc se renseigner, convoquer à l'audience des assistants sociaux, les proches etc., pour avoir une idée concrète des conditions de vie de la personne. Mais dans les faits, ils manquent de temps et de moyens pour le faire. Plus les éléments transmis dans la requête au juge de paix sont détaillés, plus cela aidera donc le juge à prendre sa décision, à défaut de pouvoir mener des longues recherches sur la situation concrète de la personne. Le Conseil Supérieur National des Personnes handicapées (CSNPH) recommande qu'une évaluation psychosociale soit jointe au certificat médical. Celle-ci décrirait le mode de vie de la personne et le réseau de soutien dont elle bénéficie³.

« Plus il y a d'informations dans la requête demandant une mesure de protection, plus cela va aider le juge de paix. Il faut par exemple indiquer s'il y a des membres de l'entourage, en précisant les adresses chaque fois. La loi ne prévoit pas l'obligation de rechercher les adresses de tous les membres de la famille, qui sont bien souvent inconnues. Quand je rencontre les personnes concernées, souvent dans une maison de repos, je peux convoquer la famille ou voir la personne seule, avec mon greffier. La loi permet au juge de prendre des renseignements, d'avoir un avis psychosocial, mais comment le juge peut-il arriver à faire tout ça sans moyens ? On dispose d'un temps limité à consacrer par requête de protection judiciaire, donc on ne peut pas chaque fois demander des avis supplémentaires, sauf dans les cas extrêmes. J'essaie toujours de rencontrer les proches, les assistants sociaux et les médecins s'ils viennent. Par exemple, avant de décider de changer quelqu'un de lieu de résidence, j'essaie d'avoir un rapport pluridisciplinaire. Je peux envoyer les personnes dans des hôpitaux qui ont des services pluridisciplinaires en matière de gériatrie et demander un bilan. Mais il faut que la personne soit d'accord pour cela. Je peux aussi désigner un psychiatre. Je ne suis jamais contre qu'on me produise des témoignages du voisin, de l'infirmière etc. mais à l'audience, je n'ai évidemment pas le temps de faire venir chaque personne. Mais je vais toujours essayer d'aller au-delà du pur médical pour prendre une décision. Et parfois, le juge doit juste prendre la décision du moindre mal. »

(Mme Christine Julien, juge de paix)

L'évaluation de la loi de 2013 recommande ainsi d'accorder plus d'attention, lors de la formation des futurs médecins, aux personnes qui devraient bénéficier d'un accompagnement, à la rédaction du certificat médical circonstancié et à l'évaluation de l'impact de l'état de santé sur le fonctionnement⁴.

¹ Vanderheyden, P. (2016), *op.cit.*, p.575.

² Dandoy, N. (décembre 2024), *op.cit.*, p.87.

³ Avis n°2022/14 du Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) 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, rendu en séance plénière du 21/03/2022.

⁴ Hacon, M. et Jeurissen L. (2023), *op.cit.*, Recommandation 11, p.43.

5.1.3 Evaluer le degré de nécessité d'une mesure de protection



Rappelons qu'une mesure de protection doit être « nécessaire ». Cette nécessité dépend de l'état de santé de la personne. Son appréciation revient au juge de paix. La condition de l'état de santé, à l'origine d'une incapacité d'exprimer sa volonté, n'est pas toujours interprétée de façon similaire par les juges de paix. L'évaluation de la loi a passé en revue une série de situations qui ne nécessitent normalement pas d'imposer une mesure de protection judiciaire :

- Si une personne fait des dépenses extravagantes, sans que cela ne résulte de son état de santé, il ne peut pas être question de protection judiciaire.
- Le fait d'être invalide ou grabataire ne suffit pas pour être placé sous administration.
- Avoir besoin d'une aide pour réaliser certains paiements par exemple, comme celui de la maison de repos, ne suffit pas non plus.
- Lorsqu'un accompagnement ou une guidance budgétaire est mis en place par le CPAS par exemple et qu'il fonctionne bien, imposer une mesure de protection judiciaire peut être superflu ou pourrait être limité à certains actes plus importants¹.

Pourtant, dans la pratique, alors que l'état de santé est une condition à la mise en place de mesures de protection, il arrive fréquemment que des demandes de protection judiciaire soient introduites sans qu'elles ne soient justifiées par un problème de santé bien établi par un certificat médical. L'état de santé doit avoir pour conséquence une incapacité

à défendre ses intérêts. Le grand âge, en soi, n'est pas un diagnostic médical pouvant donner lieu à une mesure de protection, à moins qu'il ait un impact sur les capacités physiques ou cognitives à exprimer ses volontés. *« Il faut reconnaître que beaucoup de requêtes sont déposées alors que le problème médical n'est pas évident. La grande majorité des certificats médicaux sont sommaires, (...) Souvent, seul le grand âge est invoqué, et s'il est vrai que la vieillesse altère « naturellement » l'état de santé, on se demande parfois si cela implique une mesure de protection »*².

Pensons par exemple à un proche qui craint de voir sa gestion financière critiquée et préfère se couvrir en passant par le contrôle du juge de paix, des assistants sociaux qui désirent également officialiser leur assistance, par crainte d'être jugés responsable par après, etc. Cela peut aussi être à l'initiative de maisons de repos ou CPAS, qui souhaitent la désignation d'un administrateur pour se prémunir de tout absence de paiement lorsqu'il faudra faire face aux coûts de séjour en maison de repos, sans qu'il n'y ait de problème médical suffisant. Il y a alors confusion entre manque de revenu et incapacité à gérer ses biens³. Certains juges de paix ont ainsi constaté que les services sociaux « externalisent » leurs missions d'accompagnement en ayant recours à l'administration. Vu la charge de travail des CPAS, il peut être tentant de demander une mise sous protection pour ne plus avoir à gérer une mission de guidance budgétaire, sans pour autant qu'il n'y ait un vrai problème de santé sous-jacent⁴.

Selon leur sensibilité, les juges de paix prennent en compte, outre l'état de santé, certaines situations problématiques ou l'isolement de la personne. La numérisation d'une série de services, en particulier les services bancaires, impose parfois de prononcer une mesure de protection. Pour un aîné isolé, résident en maison de repos, qui ne peut plus se déplacer et qui n'est pas en mesure de faire ses paiements par internet, le juge n'a parfois pas d'autres possibilités que de demander la mise sous protection pour qu'un administrateur puisse gérer ses finances⁵. Les difficultés d'accès aux espèces et aux distributeurs liées à la numérisation des services n'ont pas été compensées par des mesures d'accompagnement adaptées. Énéo constate que cela participe à marginaliser les aînés vulnérables.

¹ Hacon, M. et Jeurissen L. (2023), *op.cit.*, p.30.

² Deguel, F., Desir, L. et Ivanoïu, A.(2021), *op.cit.*, pp.217-218.

³ Deguel, F., Desir, L. et Ivanoïu, A.(2021), *op.cit.*, p. 204-205, p.231.

⁴ Hacon, M. et Jeurissen L. (2023), *op.cit.* p.13 et 30.

⁵ Deguel, F., Desir, L. et Ivanoïu, A.(2021), *op.cit.*, p.206 Et Diller, R. (2016), *op. cit.*, p.533.

5.1.4 La décision du juge : l'audience et l'ordonnance



L'audience devant le juge de paix est un moment important pour rencontrer la personne concernée et évaluer la situation sociale (réseau, finances) de la personne. Les membres de la famille mentionnés dans la requête peuvent être entendus par le juge ou envoyer par écrit un avis¹.

L'audience étant relativement courte, le juge n'a que peu de temps pour examiner chaque demande. Il doit utiliser l'ensemble des informations dont il dispose pour évaluer la situation personnelle et les capacités de discernement de la personne. Il est donc essentiel que la requête soit bien détaillée. Le certificat médical est un facteur essentiel, malheureusement, comme nous l'avons vu précédemment, il est parfois incomplet. Le juge manque parfois d'informations sur la situation financière ou sociale et a peu de moyens pour en savoir plus. Lorsque des assistants sociaux, coordinateurs de services d'aide à domicile ou autres personnes qui assistent la personne au quotidien, l'accompagnent à l'audience, ils fournissent souvent des informations très utiles au juge. Le juge demande également à la personne concernée si elle souhaite un avocat, ce qui arrive rarement. Il peut également demander un report pour désigner un psychiatre ou un autre spécialiste, certainement lorsque le dossier est complexe ou qu'il existe par exemple des doutes sur les capacités de discernement ou si la personne s'oppose à toute mesure.

Pour les proches, cette audience est un moment pour se faire entendre et dépeindre les conditions de vie de la personne, son réseau social, etc. Mais ils ne sont souvent pas familiarisés avec le monde judiciaire et sans accompagnement, les codes et jargons utilisés à l'audience sont parfois mal compris, tout comme les contraintes auxquelles le juge de paix doit faire face.

« Quand le juge de paix et le greffier sont venus rencontrer mon mari dans sa maison de repos, ils se sont présentés mais mon mari ne savait pas ce qui se passait. Pour lui, le juge était un copain qui lui rendait visite. Ils lui ont fait part de la situation et lui ont demandé s'il était d'accord que je gère ses affaires. Le juge a répété plusieurs fois la question, parce que mon mari répondait une fois oui, une fois non. Le juge a bien noté qu'il n'était pas apte à donner son consentement. Il a aussi pris beaucoup de notes et demandé le dossier médical de mon mari. Il s'est intéressé de savoir qui venait le voir régulièrement à la maison de repos et il a pris beaucoup de renseignements sur moi et la famille. Avec le recul, je vois bien qu'il faisait son métier, mais au moment même, c'était un peu choquant pour moi de voir le juge insister en demandant plusieurs fois à mon mari qui n'était clairement pas conscient de ce qui se passait « est-ce que vous êtes d'accord ? ». Clairement, il ne savait pas donner son accord, il riait, serrait la main. Je ne comprenais pas pourquoi il répétait la question alors que le juge avait le dossier médical qui était clair. Je sais qu'il cherchait à bien faire mais pour moi, c'était choquant. Quand il répétait la question, je me disais « Allez, c'est bon, on arrête maintenant ». (Patricia)

L'enquête menée auprès des juges de paix concernant les éléments sur lesquels ils appuient leur décision d'établir une mesure de protection a démontré l'importance du certificat médical et des contacts avec le réseau de la personne concernée. Ils s'appuient essentiellement 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 %) »².

Les juges de paix cherchent à prendre la mesure la plus personnalisée possible, avec les moyens dont ils disposent. Il arrive que la crainte de commettre une erreur ou d'oublier quelque chose pousse les juges à cocher l'ensemble des actes prévus dans les deux *check lists* de la loi. La sécurité prédomine alors sur le respect de l'autonomie³. « Tout d'abord, tout est question de temps et de moyens humains.(...) »

¹ Fondation Roi Baudouin, Fédération royale de notariat belge, SPF Justice, Brochure, *op.cit.*, p.14.

² Hacon, M. et Jeurissen L. (2023), *op.cit.*, p.43

³ Dandoy, N. (décembre 2024), *op.cit.*, p.87.

Nous devons constamment travailler dans le stress et la précipitation et il y a une crainte manifeste de commettre des erreurs. La tentation est grande, alors, de se prémunir en brassant le plus large possible dans la détermination des incapacités, d'autant plus qu'on n'a guère le temps de creuser les choses lors de la première audition des parties, qui ne dure parfois que quelques minutes, le temps de se rendre compte de l'état de la personne, et de donner quelques indications aux intervenants, familiaux ou sociaux. Nous avons d'ailleurs très peu de renseignements à ce moment-là sur la situation financière, sur les particularités du dossier... et très peu de moyens pour les obtenir »¹.

C'est particulièrement le cas pour les aînés : pris par le temps et pour éviter de devoir revenir chaque année devant le juge parce que les troubles physiques ou cognitifs se sont aggravés, la tentation de tout « cocher » est présente. Lorsque cela touche aux droits de la personne, comme le droit de choisir son lieu de résidence ou de voter, c'est un frein à la participation sociale et citoyenne de ces aînés. Parmi les témoignages récoltés par Énéo -Liège et Altéo -Liège, certains regrettaient qu'un juge ait prononcé une incapacité de voter parce que la personne était en institution, alors qu'elle le faisait habituellement sans difficultés. Un autre témoignait du refus de laisser une personne choisir sa résidence alors qu'elle s'en sent capable².

Depuis la réforme, un panel important de mesures possibles sont disponibles pour répondre aux besoins de chacun. En théorie, le juge de paix devra choisir la mesure la moins intrusive :

- Lors d'une demande de protection judiciaire, le juge de paix doit consulter le registre des mandats de protection extrajudiciaire et vérifier si un mandat extrajudiciaire a été conclu. Il doit ainsi vérifier si la protection demandée n'est pas suffisamment garantie par le mandat³. S'il constate que le mandat extrajudiciaire n'est pas la protection adaptée aux besoins de la personne, alors il peut passer à une mesure de protection judiciaire. Certains juges de paix ne le consultent pas ou constatent qu'il n'y a que très rarement de mandat extrajudiciaire existant lorsqu'ils reçoivent une demande de protection judiciaire.
- Si une protection judiciaire est nécessaire, il doit favoriser l'assistance, qui accompagne la personne, plutôt que la représentation, qui agit à la place de la personne. Malgré cela, l'assistance reste rare. « Dans la pratique,

c'est presque toujours la représentation qui est choisie. L'assistance coûterait trop cher à la personne protégée avec un administrateur professionnel, car elle nécessite plus d'accompagnement. Avec un administrateur familial, l'assistance est un peu plus répandue mais reste difficile à mettre en place. Le dispositif se retourne contre la personne. Le demandeur ou le réseau doivent souvent déployer beaucoup d'efforts et d'arguments pour que le juge de paix décide de l'« assistance » au lieu de la représentation. (...) Aucun moyen spécifique n'a été dégagé pour permettre de rendre effectives ces mesures d'assistance »⁴. Alors qu'elle protège davantage le droit à l'auto-détermination de la personne, sa mise en œuvre est peu pratique, voire très compliquée⁵. Si l'assistance doit être prononcée pour des actes de la vie de tous les jours, l'administrateur devra faire co-signer la personne protégée pour chaque acte administratif, courrier, demande d'intervention, etc. Le juge de paix peut alors choisir de prévoir un régime d'assistance limité à des actes importants comme des achats ou ventes, des crédits, des contrats d'assurance, etc.⁶

« La requête doit préciser si on choisit l'administration de biens et/ou l'administration de la personne. Certains tendent à mettre les deux, mais ce n'est pas obligatoire. Certaines personnes ne savent plus gérer leurs biens mais il n'est pas nécessaire d'administrer la personne pour autant. Certains cas concernent des personnes en situation de handicap lorsqu'ils ont 18 ans, certains concernent des personnes qui ont connu un accident avec de lourdes conséquences, mais la moyenne des demandes qu'on reçoit concerne des personnes très âgées, qui ont 80 ans ou plus, souvent lorsqu'un intervenant social réalise qu'il y a un problème et qu'une protection sera nécessaire. Il faut choisir aussi entre représentation et administration. Dans mon cas, à 99 %, c'est de la représentation plutôt que de l'assistance. »
(Mme Christine Julien, juge de paix)

¹ Deguel, F., Desir, L. et Ivanoïu, A. (2021), *op.cit.*, p.207.

² Altéo-Énéo (3 juin 2022), *op.cit.*, pp.3-4.

³ Dandoy, N. (décembre 2024), *op.cit.*, p.87.

⁴ Avis n°2022/14 du Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH), *op.cit.*

⁵ Dandoy, N. (décembre 2024), *op.cit.*, p.87

⁶ Deguel, F., Desir, L. et Ivanoïu, A. (2021), *op.cit.*, p.231.

5.1.5 Moyens

Le milieu judiciaire, les institutions comme les maisons de repos, et les proches des personnes protégées constatent le manque de moyens des greffes et juges pour réaliser pleinement le potentiel de la réforme voulue en 2013.

Selon un rapport du Conseil de l'Europe, en 2022, la part du budget alloué à la justice des pays européens était de 0,31 % du PIB, mais de 0,22 % du PIB en Belgique. Les pays européens ont en moyenne 22 juges (tout type de juge confondu) pour 100.000 habitants, contre 14,4 juges en Belgique¹. Ce sous-financement de la justice a un impact concret sur l'accès aux droits de chaque citoyen. Concernant la protection judiciaire, le manque de greffier, le manque et la difficulté de remplacer les juges de paix, font augmenter la charge de travail et diminuer le temps octroyé à chaque dossier.

Le Conseil supérieur de la justice a réalisé un audit sur le contrôle des administrations par les justices de paix, mené auprès de toutes les justices de paix du pays, et fait des recommandations sur base des résultats. Il a recommandé que les justices de paix disposent du temps et des ressources suffisantes pour suivre les dossiers d'administration avec qualité, prévoir un nombre suffisant de greffiers et de collaborateurs de greffe par nombre de dossiers et veiller à un nombre de dossiers réaliste par juge de paix². Lors de l'analyse en 2022 du suivi de ces recommandations, il a constaté que celle-ci avait été peu suivie³.

¹ SPF Justice (23 octobre 2024), Communiqué de presse : Nouveau rapport du CEPEJ sur l'évaluation des systèmes judiciaires https://justice.belgium.be/fr/nouvelles/communiqués_de_presse/nouveau_rapport_du_cepej_sur_levaluation_des_systemes_judiciaires

² Conseil supérieur de la justice (juillet 2019), *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, p.1-2.

³ Conseil supérieur de la justice (9 juin 2022), *Rapport de suivi de l'audit sur « 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, p.4-5.

5.2 LES ADMINISTRATEURS

5.2.1 Familial ou professionnel ?

La loi donne la priorité à l'administrateur familial. L'objectif est de privilégier la désignation de personnes qui ont une relation affective avec la personne concernée.

*« Après le décès de mes parents, qui étaient l'administrateur de mon frère en situation de handicap, le juge de paix s'est déplacé pour le rencontrer. Nous n'étions pas présents mais on a été reconvoqué au tribunal. Le juge était très compréhensif et humain. On a demandé que ma sœur aînée soit administratrice de la personne, moi des biens, et mes deux autres frères et sœurs sont personnes de confiance. Tout le monde était d'accord. On a fait dans l'ordre de la famille. Le juge a posé la question de savoir s'il fallait un administrateur professionnel mais on a confirmé qu'on se sentait bien de le faire. Je m'en sentais capable, autant ne pas payer un administrateur professionnel »
(M. Philippe Renaud)*

L'administrateur professionnel s'impose dans certains cas. Les juges de paix interrogés lors de l'évaluation de la loi de 2013 sur les raisons pour lesquelles ils désignent un administrateur professionnel plutôt que familial ont ciblé ces raisons, par ordre de priorité :

- En cas de tensions ou conflits au sein de la famille,
- S'il n'y a aucun proche disponible dans l'entourage de la personne protégée,
- Les proches ne sont pas en état d'accomplir les missions de l'administration, vu leur âge élevé ou leur santé,
- Les risques d'abus,
- L'absence de compétences (administrative, numérique, juridique) nécessaires parmi les proches de la personne,
- L'augmentation de la charge de travail du juge de paix et greffe lorsqu'il s'agit d'administrateur familial.⁴

Le fait qu'il y ait un patrimoine important (ex : un portefeuille de titres) ne peut suffire à lui seul pour refuser de désigner un administrateur familial. Dans la pratique, la désignation des administrateurs varie fortement selon le juge de paix⁵, comme cela a été constaté par le Conseil supérieur de la justice en

⁴ Hacon, M. et Jeurissen L. (2023), *op.cit.*, p.135.

⁵ Altéo-Énéo (3 juin 2022), *op.cit.*, p.2.

2019.¹ Pour le Conseil Supérieur National des Personnes handicapées (CSNPH), les Belges ne sont pas égaux devant la loi vu ces pratiques différentes.² Pour certains juges, désigner un administrateur professionnel est devenu la règle. Leur gestion est vue comme plus 'rigoureuse', facilitant le contrôle du juge³. Cela peut s'apparenter à un choix 'de confort' pour le juge et son greffe : davantage d'efficacité, de transparence, de contrôle et de sécurité⁴. Certains juges de paix estiment que les décisions prises par les administrateurs familiaux ne sont pas toujours adéquates, à cause d'un manque de connaissance de la législation et de la fiscalité. Les rapports transmis chaque année par les administrateurs sont parfois incomplets ou contiennent des erreurs lorsqu'il s'agit d'administrateurs familiaux⁵.

Le recours parfois automatique à un administrateur professionnel peut aussi être dû à un manque de légitimité des proches dans le regard des acteurs du monde judiciaire, mais aussi plus généralement dans celui des professionnels d'institutions ou du monde médical. La capacité à se faire entendre, à faire respecter ses droits reste influencée par les positions professionnelles⁶. Pour les proches, la désignation d'un administrateur professionnel peut être ressentie comme une 'dépossession' : ils n'ont plus leur mot à dire pour ce proche, ils ne sont pas suffisamment tenus au courant, etc. S'ils n'ont pas été désignés personne de confiance, ils n'auront ainsi plus de rôle officiel. A cela s'ajoute le fait que la personne protégée aura des frais de gestion à assumer.

« Notre fille a été mise sous administration de bien, avec un administrateur professionnel. Depuis lors, pour la gestion des factures, tout est relativement bien géré. Mais notre problème est qu'on n'a plus aucun regard sur ses dépenses, c'est très opaque. Elle perçoit des allocations, mais on ne sait pas combien. Il lui arrive de demander des sommes pour certaines dépenses, par exemple parce que c'est l'anniversaire de son fils, en plus du montant par mois (versé par tranches hebdomadaires) que l'administrateur a prévu pour elle. C'est vrai qu'elle est parfois excessive ou qu'elle peut faire des demandes un peu tout le temps, c'est agaçant pour l'administrateur. Il est alors très réticent à donner un peu plus, même quand c'est l'anniversaire de son fils. Ce n'est que si nous on insiste auprès de lui ou que nous lui faisons la demande pour

notre fille que l'administrateur accepte parfois. Le problème est qu'on ne sait pas combien elle a de revenus donc on ne sait pas si c'est l'administrateur qui est trop prudent et ne donne pas assez ou s'il a raison de ne pas donner plus car il n'y a pas assez de revenus. On aimerait bien savoir comment se passe ses comptes sur une année, ne pas être au courant de tout mais connaître le bilan de ses comptes. Si elle n'a pas grand-chose, c'est normal de ne pas lâcher du lest, mais si elle a assez pour avoir ne fut ce que 100€, ça serait bien. Mais pour nous, c'est l'opacité totale. On se sent dépossédé, exclu. » (Marie-Gabrielle)

Désigner un administrateur professionnel peut aussi être synonyme de soulagement pour certaines familles. Pour les proches, souvent lorsqu'il s'agit d'aînés, gérer les biens de leur proche devenu vulnérable est très lourd. Le temps important qu'il faut y consacrer, la complexité des démarches et des conflits éventuels avec une partie des proches ou de la famille rendent ce rôle parfois inconfortable. Il arrive aussi de devoir s'opposer directement à son proche protégé, qui se met en danger de convoitises financières. Pour ce type de cas, passer par un administrateur professionnel peut être une alternative intéressante⁷. En l'absence de soutien et d'accompagnement, la lourdeur et la complexité pour des parents âgés d'accompagner un proche, rend parfois inéluctable la demande de mesures de protection. L'intervention d'un administrateur professionnel permet de déléguer une partie de cette charge et d'offrir un relais à ces proches⁸.

« J'essaie de ne pas désigner trop rapidement d'administrateur de la personne car c'est très restrictif. Quand je désigne un administrateur de biens, je désigne souvent la famille au départ. Mais si le premier rapport annuel qui est rendu est catastrophique, on ne pourra pas continuer comme ça, je désignerai alors un administrateur professionnel. Il n'y a plus d'employés pour accompagner ces administrateurs familiaux. Avant, il y avait des employés au guichet qui aidaient et orientaient les gens, mais c'est terminé. Un administrateur professionnel, c'est plus facile pour les greffes, il ne faudra pas expliquer aux gens comment faire une requête. Pour des décisions qui concernent la fin de vie, c'est toujours mieux de désigner un administrateur familial. Parfois, ce sont les familles elles-mêmes qui ne peuvent plus s'occuper de leur proche. Je ne peux évidemment pas imposer à

¹ Conseil supérieur de la justice (juillet 2019), *op.cit.*

² Avis n°2022/14 du Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH), *op.cit.*

³ Dandoy, N. (décembre 2024), *op.cit.*, p.88.

⁴ Deguel, F., Desir, L. et Ivanoïu, A. (2021), *op.cit.*, pp. 260-261.

⁵ Hacon, M. et Jeurissen L. (2023), *op.cit.*, p.150.

⁶ Le Borgne-Uguen, F. (2014), Les protections juridiques pour les personnes du grand âge, Réduire l'incertitude dans des contextes de vulnérabilité, *Retraite et société*, 2014/2, n°68, pp.41 à 61, La documentation française, p.45.

⁷ Avocats.be (s.d.), *Avis au sujet du projet de loi relatif au statut d'administrateur d'une personne protégée*, p.2. https://latribune.avocats.be/sites/latribune/files/55-3544_administrateur_d_une_personne_protegee_auditions.pdf

⁸ Le Borgne-Uguen, F. (2014), *op.cit.*, p.48.

un proche, de s'occuper de la personne. Si la famille dit « je ne suis plus capable de le faire », parce que ça peut arriver, il faut l'entendre et désigner un administrateur professionnel. »
(Mme Christine Julien, juge de paix)

Les administrateurs professionnels ont une image parfois négative. La presse a relayé par le passé des abus et certains s'étonnent de frais demandés jugés parfois démesurés, de contacts trop irréguliers, du manque d'empathie, etc. Ces préjugés contribuent à instaurer un climat de méfiance voire d'agressivité envers eux, de blocages ou d'absence de reconnaissance de leur travail¹.

Certains administrateurs consacrent effectivement peu de temps pour rencontrer les personnes protégées, leurs expliquer leurs démarches, les écouter, etc. Mais la majorité des administrateurs professionnels ont pourtant à cœur d'exercer leur mission avec humanité. Ils sont parfois confrontés à des dossiers qui demandent beaucoup de travail, des situations sociales complexes, des coups de téléphone parfois incessants de personnes protégées, des incompréhensions avec les familles, etc. L'administrateur a une mission délicate à effectuer : « *il faut que cet administrateur allie compétence et empathie et agisse avant tout dans l'intérêt de la personne protégée ou à protéger. Il doit être capable d'informer correctement cette dernière et de traduire et d'intégrer ses souhaits dans la gestion à laquelle celle-ci doit être associée* »². Il doit être prêt à réaliser des missions très diverses : rendre visite à la personne protégée, avoir des entretiens téléphoniques avec elle, verser un 'argent de poche' sur son compte, assister aux entretiens éventuels avec le juge de paix, déclarer les impôts, représenter la personne pour des actes plus importants comme la vente ou l'achat d'un bien immobilier, louer un bien pour la personne, gérer le placement et le déménagement de la personne protégée en résidence, demander un logement social, etc.³

Le contrôle exercé par le juge de paix sur l'administrateur ne doit pas se limiter aux comptes annuels. Le Conseil supérieur de la justice, dans son audit de 2019 sur le contrôle sur les administrations par les justices de paix recommandait de vérifier si l'administrateur a des contacts réguliers (minimum une fois par an) avec la personne protégée et veille proactivement à la qualité et conditions de vie de cette dernière.⁴

À la lumière des témoignages et de l'analyse ci-dessus, Énéo insiste pour que l'esprit de la loi qui privilégie l'administrateur familial lorsque cela est possible, soit respecté. L'administrateur professionnel se justifie dans une multitude de situations mais il ne peut pas être le premier choix du juge pour éviter une charge de travail supplémentaire due à l'accompagnement nécessaire en cas de désignation de l'administration familiale. D'autres réponses doivent être mises en place : davantage accompagner les familles et l'administrateur familial, travailler à la lisibilité des documents et l'inclusion numérique, ou encore veiller à un nombre de dossiers raisonnable par juge de paix.

5.2.2 Démarches administratives : rapport annuel et plateforme

La loi a prévu des procédures pour contrôler la gestion des administrateurs. Il doit rendre au juge de paix un rapport au début de la protection, pour détailler les conditions de vie et la situation financière de la personne, ensuite, chaque année, il doit rendre un rapport annuel de gestion, qui contient les comptes de la personne (avec les extraits de compte) et ce qu'il a fait durant l'année. Ces démarches administratives à charge des administrateurs sont « lourdes et chronophages »⁵.

Ces rapports sont enregistrés dans le **Registre central de protection des personnes (RCPP)** depuis le 1^{er} juin 2023. Cette plateforme informatique a demandé non seulement de gros efforts d'adaptation aux justices de paix, mais aussi et sûrement aux personnes protégées et à leurs administrateurs⁶.

Les requêtes et rapports annuels informatisés facilitent la vie des juges de paix et leur font gagner du temps. Certains juges et greffes demandent que tous utilisent la plateforme, alors qu'il ne s'agit pas d'une obligation légale. Si les premières démarches ont eu lieu par documents papiers, la suite des démarches administratives doit pouvoir continuer sur support papier. Mais une fois qu'on est passé par la plateforme, il n'est plus possible de revenir au format papier⁷. C'est un exemple supplémentaire de la diversité des pratiques entre juges de paix⁸.

À ses débuts, la plateforme a souffert de plusieurs problèmes, qui se sont améliorés depuis. Mais pour de nombreuses personnes, l'utilisation de la plateforme n'est pas facile. Pour de nombreux administrateurs familiaux, l'obligation de rendre son rapport par voie

¹ Hacon, M. et Jeurissen L. (2023), *op.cit.*, p.158.

² Avocats.be (s.d.), *op.cit.*, p.2.

³ Avocats.be (s.d.), *op.cit.*, p.3.

⁴ Conseil supérieur de la justice (juillet 2019), *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, p.1-2.

⁵ Dandoy, N. (décembre 2024), *op.cit.*, p. 89

⁶ Conseil supérieur de la justice (9 juin 2022), Rapport de suivi de l'audit sur « 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, p.63.

⁷ Altéo-Énéo (3 juin 2022), *op.cit.*, p.2 et 12.

⁸ Avis n°2022/14 du Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH), *op.cit.*

numérique est un obstacle supplémentaire, essentiellement car ils ne sont pas formés à l'utilisation de la plateforme. Certains au contraire témoignent de la facilité d'utilisation de la plateforme et des rapports qui sont plus simples à compléter¹. Selon une assistante sociale en maison de repos : « Depuis l'instauration de la plateforme numérique, très peu de familles parviennent encore à faire seules la demande d'une protection des biens, nous devons les aider. »² La fracture numérique empêche donc certaines personnes de devenir administrateur familial. Ils préfèrent renoncer et demander un administrateur professionnel lorsqu'ils ne maîtrisent pas les outils numériques. Des ordinateurs sont disponibles dans les greffes mais les greffiers ne disposent pas du temps nécessaire pour les accompagner et remplir avec eux la requête ou le rapport annuel en leur expliquant comment fonctionne la plateforme.

« Au lancement de la plateforme, pour remplir les documents sur celle-ci, c'était une catastrophe. Même certains juges ne savaient pas l'utiliser. Ça m'est arrivé d'expliquer au greffier la procédure. Et la plateforme arrêtait soudainement de fonctionner. Alors, c'est à partir de ma pratique, de mon expérience, que j'ai commencé à mieux comprendre la plateforme et que j'ai pu aider les autres. Les gens ne s'en sortaient pas, il n'y avait personne vers qui se tourner. Au départ, j'ai pu aider mon cercle de connaissances. Puis, on a voulu aider les gens qui ne s'en sortaient pas. Alors on a fait des ateliers participatifs, avec Altéo et Énéo. Ça avait beaucoup de succès, les gens étaient demandeurs qu'on prolonge. Il y a une assistante sociale qui est venue nous faire une présentation. Les gens pouvaient venir poser des questions et prendre leur PC et moi je donnais des explications. Il y a aussi eu une rencontre organisée avec un juge où les participants ont pu poser beaucoup de questions. Maintenant, la plateforme fonctionne mieux, mais il reste plein de rubriques à compléter, des explications à faire sur les dépenses, etc. Et pour comprendre et l'utiliser, je ne crois pas qu'il existe un support institutionnalisé d'usage de la plateforme et d'explications. Il n'y a pas réellement de service de support de l'utilisateur. C'est un problème récurrent, on numérise et puis débrouillez-vous. »
(M. Philippe Renauld).

La plateforme numérique est souvent l'unique lien entre l'administrateur familial et le juge de paix. Pour certains aînés administrateurs familiaux, ce passage par la plateforme déshumanise la relation entre eux et la justice. Plus qu'un traitement rapide et efficace de l'information, ils ont besoin de contacts réguliers avec le juge de paix et son greffier pour répondre à leurs questions.

Le ou les proches (lorsqu'il s'agit des parents) désignés administrateur familial restent livrés à eux-mêmes. Ils n'ont pas de formation, d'accompagnement pour exercer leur mission et ne sont pas tenus suffisamment informés. En l'absence d'une telle aide, ce sont aujourd'hui souvent les assistants sociaux des institutions (maisons de repos, hôpitaux) qui aident les proches à faire la demande de protection judiciaire, la rédiger, les orienter vers le juge de paix compétent etc. Mais cela dépend fortement de l'expérience personnelle de chaque assistant social, certains étant plus familiers que d'autres avec ces procédures. Il est donc important de former également les assistants sociaux à ces démarches.

L'enjeu est donc la formation et l'accompagnement offerts. Lors de l'évaluation de la loi de 2013, certaines suggestions ont été faites : prévoir une journée d'étude, un point de contact accessible pour répondre aux questions des administrateurs, faire intervenir les CPAS, créer des vidéos explicatives, un guide ou un manuel destiné aux administrateurs familiaux. Cela permettrait également de réduire la charge de travail des juges de paix et des greffes³.



(source : <https://www.notaire.be/nouveautes/detail/guide-pratique-pour-les-administrateurs-familiaux-1>)

¹ Altéo-Énéo (3 juin 2022), op.cit., p.12.

² Altéo-Énéo (3 juin 2022), op.cit., p.11.

³ Hacon, M. et Jeurissen L. (2023), op.cit., p.150.

Des initiatives visant à accompagner les administrateurs familiaux existent déjà. La Fondation Roi Baudouin a réalisé une brochure explicative, des sites comme Droits quotidiens expliquent clairement les démarches à accomplir. Énéo et Altéo ont également mis en place un guide pratique à l'attention des acteurs de la protection judiciaire et contribuent à rendre la protection judiciaire plus accessible. Mais il n'existe pas de guichet ou contact physique organisé par l'administration vers lequel se tourner pour répondre aux questions ou accompagner lors de l'utilisation de la plateforme, etc. Les greffes n'ont pas les moyens humains suffisants pour accomplir cette tâche.

Pour Énéo, pour permettre aux membres de la famille de devenir administrateur familial, il conviendrait de mettre en place un accompagnement, composé d'acteurs du monde judiciaire et du monde social, qui les assistent et les informe sur leurs rôles et ses risques, sur la façon d'introduire une requête auprès du juge de paix et de réaliser le rapport annuel, etc. Cet accompagnement doit également viser une formation continue des administrateurs familiaux pour les tenir au courant des évolutions éventuelles de la loi, des pratiques, etc. Le vocabulaire et les termes utilisés dans les documents à compléter doivent être suffisamment accessibles.

5.2.3 L'administrateur professionnel et son cout

Depuis le 1^{er} juillet 2024, le système de rémunération des administrateurs a été modifié. L'ancien système, basé sur un pourcentage des revenus de la personne protégée, était très critiqué, en particulier le système de frais liés à des démarches particulières (ex : vente d'un bien, changement de fournisseur d'énergie, etc.). Pour gagner en lisibilité et en facilité d'utilisation, la rémunération se base désormais sur un forfait. Cela a le mérite d'une plus grande clarté mais toutes les difficultés n'ont pas été réglées pour autant.

Certains s'inquiètent de voir le cout de la gestion quotidienne augmenter, en particulier pour ceux qui ont des revenus plus faibles. Le Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) avait estimé que cette réforme allait représenter une charge supplémentaire difficilement supportable pour les personnes qui ont peu de moyens¹. Il est difficile d'estimer si le cout est plus ou moins important aujourd'hui. L'ancien système permettait l'ajout de

nombreux frais tandis que le nouveau système au forfait couvre les frais, sauf les frais exceptionnels (qui sont imposés par exemple lorsque l'administrateur gère une vente d'immeuble pour la personne protégée). Ces derniers peuvent également faire augmenter rapidement le cout de l'administration. Le juge de paix peut accepter ou non certains frais.

*« Pour la rémunération des administrateurs, tout se joue sur les frais exceptionnels, dès que l'administrateur doit intervenir en plus de la gestion courante. S'il y a par exemple un problème avec la facture du fournisseur d'énergie, l'administrateur doit envoyer un ou plusieurs courriers pour régulariser la situation. Cela coûte vite 400€ en frais pour la personne protégée »
(M. Michaël Salme, animateur Énéo Liège).*

La rémunération demandée par les administrateurs paraît parfois très importante pour les proches de la personne protégée. La méfiance ou l'incompréhension entre la personne protégée, ses proches et l'administrateur favorise ce sentiment. Certains administrateurs professionnels soulignent que les différentes réformes ont entraîné une augmentation de leur charge de travail (ex : la loi de 2013 qui a ajouté à leurs tâches l'administration de la personne, l'introduction de la plateforme, etc.). Les tâches administratives ont pris de l'ampleur, imposant aux administrateurs de recruter des collaborateurs ou secrétaires, dont le cout doit être inclus dans la rémunération des administrateurs².

Pour les moins favorisés, si la personne protégée n'a pas les revenus suffisants pour payer la rémunération de base, elle peut se tourner vers le CPAS³. La question des revenus à prendre en compte⁴ pour évaluer si le forfait s'applique ou quel forfait s'applique fait débat. L'Allocation pour l'aide aux personnes âgées (APA), qui intervient pour les personnes de 65 ans et plus qui ont de faibles revenus et des frais supplémentaires dus à la diminution de leur autonomie est par exemple prise en compte. Pour Énéo, les prestations sociales qui visent à compenser la perte d'autonomie (l'allocation d'intégration pour des personnes handicapées et l'allocation pour l'aide aux personnes âgées -APA-) ne devraient pas être incluses.

² Hacon, M. et Jeurissen L. (2023), *op.cit.*, p.157.

³ Projet de loi relatif au statut d'administrateur d'une personne protégée, *Doc. Parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3544/001, p.15.

⁴ Arrêté royal du 18 mai 2024 déterminant les revenus qui peuvent être pris en compte dans le calcul de la rémunération des administrateurs ainsi que les frais et les devoirs qui peuvent être considérés comme exceptionnels, *M.B.*, 14 juin 2024, art 1^{er} : Les revenus de la personne protégée servant de base de calcul du forfait visé à l'article 497/5, § 1^{er}, de l'ancien Code civil sont les revenus nets suivants : (...) 14° l'allocation d'intégration pour des personnes handicapées [...]; 15° les allocations aux personnes âgées [...]

¹ Avis n° 2023/27 rectificatif du Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) relatif au projet de loi relatif au statut d'administrateur d'une personne protégée, rendu le 05/10/2023 après consultation des membres du CSNPH par courrier électronique du 04/10/2023 en raison de l'urgence motivée par le fait que le projet de loi devrait être votée en Commission Justice le 6 octobre 2023. Rectification faite le 17/10/2023 suite à la réception d'un e-mail du 5 octobre 2023 provenant du Cabinet du Ministre de la Justice.

« La question de savoir ce qui est pris en compte comme revenus pour calculer les frais à prélever sur le compte de la personne protégée est difficile. Certains administrateurs sont peu regardant, ils vont vite et ne donnent pas beaucoup de détail. La personne de confiance ne peut pas connaître les rentrées financières clairement et contrôler vraiment si la gestion est bonne ou pas. Certains items à compléter dans le rapport sont bien trop généralistes. Face à des rapports financiers parfois très peu détaillés, certains juges de paix s'en contentent tant qu'il n'y a pas de problèmes, d'autres demandent plus de détails. » (M. Michaël Salme, animateur Énéo Liège)

On peut constater que les frais de l'administration professionnelle ne sont en aucun cas « mutualisés » : aucun dispositif n'est prévu au sein de l'administration professionnelle pour couvrir le coût de celle-ci pour les personnes défavorisées. Cela ouvre la question de savoir si de tels dispositifs ne seraient pas des pistes à explorer¹.

L'administrateur familial (sauf les parents) peut également demander une indemnité. Peu d'administrateurs en sont informés. Durant la journée d'étude organisée par Énéo le 14 mars 2025, plusieurs administrateurs familiaux ont ainsi été surpris de découvrir qu'ils avaient la possibilité de demander cette indemnité, mettant en avant la manque d'informations que les administrateurs familiaux reçoivent. Là encore il s'agit d'un élément qui pourrait être amélioré.

5.2.4 Le registre des administrateurs

Outre l'introduction de la plateforme numérique, une autre réforme a eu lieu en 2023. Un registre des administrateurs professionnels a été prévu. Il s'agit du Registre national des acteurs judiciaires (RNAJ). Il doit contenir des informations qui permettent d'identifier les administrateurs professionnels. Il s'agit d'un répertoire dans lequel les administrateurs devront être inscrits. Pour cela, ils devront répondre à des exigences de qualité : compétences professionnelles, connaissance et formation des personnes qui y sont inscrites.

Sans le registre et un agrément spécifique, il est difficile de choisir en bonne connaissance de cause un administrateur professionnel². Il offre un cadre aux administrateurs professionnels et peut ainsi être un moyen de limiter les abus. Il permet aussi aux personnes isolées, ou qui ne souhaite pas d'administrateur familial, de trouver facilement un administrateur reconnu, facilitant ainsi les déclarations de préférence. Cela facilite également le travail du juge de paix par une identification plus rapide des administrateurs répondant aux conditions. Il encourage également à la formation, permettant ainsi un accompagnement de qualité.

Énéo constate à regret que la mise en œuvre de ce registre a été reportée de deux ans, pour des raisons techniques et financières.

5.3 LA PERSONNE DE CONFIANCE, UN RÔLE À RENFORCER



Une des avancées notables de la loi de 2013 est le renforcement du rôle de la personne de confiance. Elle doit être un proche de la personne et a une double mission : être le 'porte-voix' de la personne protégée et contrôler la gestion faite par l'administrateur³, en recevant par exemple les rapports annuels que l'administrateur transmet au juge de paix.

« Le terme 'personne de confiance' doit s'entendre du point de vue de la personne protégée. C'est elle, et personne d'autre, qui lui accorde sa confiance. »⁴

¹ Il existe un dispositif comparable pour la médiation de dettes : l'état d'honoraires, émoluments et frais du médiateur de dettes est à charge du débiteur mais si le médiateur de dettes n'est pas payé par le débiteur, un fonds budgétaire avait été créé, remplacé depuis par le SPF Economie, qui peut intervenir, sous certaines conditions, à titre résiduel.

² Altéo-Énéo (3 juin 2022), *op.cit.*, p.7.

³ Dandoy, N. (décembre 2024), *op.cit.*, p. 88.

⁴ Altéo - Énéo (2016), *op.cit.*, p.45.

La personne de confiance a un rôle de relais essentiel dans un contexte où la personne protégée peut avoir perdu la capacité d'exprimer sa volonté, mais aussi son ressenti, ses besoins.

Désigner un membre de la famille personne de confiance, certainement lorsqu'un administrateur professionnel a été désigné, permet à la famille de rester informée et pouvoir intervenir pour garantir le bien-être de leur proche en situation de vulnérabilité. Mais certains ignorent pouvoir interpellier le juge de paix à tout moment, pour être désignés personne de confiance ou changer d'administrateur, ou adapter le type et le degré de la protection. Il revient alors au juge d'apprécier s'il répond à la demande¹.

Il ne s'agit pas d'un rôle toujours facile. Depuis qu'il est possible de désigner plusieurs personnes de confiance, il arrive fréquemment que des parents soient désignés administrateur et le(s) frère(s) et sœur(s) désignés personne de confiance, à condition qu'ils agissent de façon indépendante par rapport à leurs parents. Ils doivent être capables de contrôler le travail de l'administrateur. Or, cela peut parfois être compliqué que des enfants, personne de confiance, s'opposent à leurs parents, administrateurs².

« Quand l'administrateur professionnel a été désigné pour notre fille, on n'a pas compris à ce moment-là comment ça allait se passer ensuite. Nous, on espérait qu'au bout d'un an, il nous envoie des informations. On pensait qu'on serait tenus au courant. Et maintenant on découvre qu'on ne sait rien. D'un certain côté, on se dit que c'est le prix à payer de la situation. Mais on ne savait pas qu'on aurait pu demander pour être personne de confiance. Si on avait su, on l'aurait demandé. On aurait bien voulu avoir un droit de regard. Ce n'est pas pour intervenir tout le temps mais au moins être au courant. Je n'ose pas trop m'adresser à cet administrateur en disant qu'on voudrait être personne de confiance. Il pourrait penser qu'on n'a pas confiance en lui ? Mais ce n'est pas normal qu'on n'ait aucune information. Et quand on ne sera plus là, notre fille aînée pourrait aussi avoir un regard, être personne de confiance. On ne sait pas comment on doit faire ». (Marie-Gabrielle)

La présence d'une personne de confiance est essentielle : elle soutient l'administrateur, reçoit les rapports de gestion, participe aux décisions importantes

et joue un rôle de contrôle, voire d'alerte. Ce relais est d'autant plus nécessaire que les juges de paix disposent de moyens limités pour exercer leur mission de surveillance. *« La présence d'une personne de confiance dans le dossier est très importante non seulement par l'aide qu'elle apporte « sur le terrain » à l'administrateur (surtout si celui-ci est un professionnel), mais également parce qu'elle reçoit les rapports de gestion, est associée aux autorisations spéciales, et donc aux grandes décisions à prendre pour la personne protégée. Elle est ainsi une garantie supplémentaire du bon déroulement de l'administration, un premier filtre de contrôle. »*³

Énéo plaide pour valoriser davantage le rôle de la personne de confiance, et ce dès les premiers contacts entre la personne qui demande la protection et le juge de paix⁴.

« Le juge de paix contrôle la gestion faite par l'administrateur. La personne de confiance reçoit le rapport, mais je n'ai jamais eu, personnellement en 10 ans de carrière, aucun retour d'une personne de confiance. Quand on écrit pour se plaindre au juge de paix, c'est très rarement lié aux comptes, mais plutôt liés aux dépenses. Les personnes protégées se plaignent qu'elles n'ont pas assez pour vivre. Le problème est souvent le fait qu'elles ont peu de revenus, et dans ce cas, l'administrateur ne peut pas solutionner ça, il ne peut pas faire augmenter des revenus très faibles. » (Mme Christine Julien, juge de paix)

5.4 LES FAMILLES : PARTENAIRES OU LAISSÉES-POUR-COMPTÉ ?

L'importance du rôle de tous les acteurs a été soulignée lors de l'élaboration la loi de 2013. *« 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. »*⁵

Les familles jouent un rôle essentiel pour accompagner la personne vulnérable. Leurs aides au quotidien permettent souvent de limiter la protection judiciaire à certains actes plus conséquents. Pour les aînés, le réseau social est souvent plus fragile et offre moins cette possibilité.

¹ Altéo et Énéo (2016), *op.cit.*, p.49.

² Fondation Roi Baudouin, Fédération royale de notariat belge, SPF Justice, Brochure, *op.cit.*, p.23.

³ Deguel, F., Desir, L. et Ivanoïu, A. (2021), *op.cit.*, p.266.

⁴ Altéo-Énéo (3 juin 2022), *op.cit.*, p.8.

⁵ Hacon, M. et Jeurissen L. (2023), *op.cit.*, p.109.

« Notre fille qui est sous administration judiciaire a pu garder tous ses droits de la personne. Ça lui convient car elle est capable de gérer ça. Le problème n'est que financier. Mais si elle a pu garder ses droits de la personne, c'est aussi parce qu'elle a un réseau de proches très présents : une assistante sociale, une psychologue, nous (ses parents), une personne qui va chez elle et lui expliquer des choses. Tous ces gens l'accompagnent, et l'aident beaucoup. » (Marie-Gabrielle)

Dans les faits, l'accompagnement des familles n'a pas été suffisamment pensé dans le cadre de la protection judiciaire. Le juge et les greffiers sont submergés par une charge de travail importante, tant pour traiter les demandes de protection que pour organiser les audiences et contrôler les rapports annuels transmis. Cela ne leur laisse que très peu de disponibilités pour les questions des personnes protégées et de leurs proches. L'absence d'information et d'accompagnement des familles fait partie des préoccupations prioritaires d'Énéo. Les témoignages réunis dans les différents groupes de travail et travaux réalisés par Énéo sur le sujet démontrent de l'ampleur du défi qui reste à mener en la matière.

« Quand j'étais l'administratrice familiale de mon mari, le temps de l'administration, je n'ai eu aucun contact avec le greffe ou le juge de paix. Lorsqu'il est décédé, j'ai transmis le certificat de décès et tout s'est clôturé comme ça, je n'ai eu aucune nouvelle. J'ai posé la question à la maison de repos et eux non plus n'avaient rien reçu. C'est la même chose pour le rapport annuel : après l'avoir rendu, je n'ai eu aucun accusé de réception, rien pour me dire si c'était bien fait ou pas. Depuis, je n'ai aucune preuve que tout est bien en ordre en fait. » (Patricia)

La protection judiciaire des aînés prend souvent naissance dans une situation de crise ou de changement important ; après une chute, après une détérioration rapide du discernement, après une hospitalisation et un retour à la maison impossible, lors de l'entrée en maison de repos, etc... Les proches de la personne ne connaissent souvent pas la protection judiciaire et doivent très rapidement prendre des décisions, sans accompagnement suffisant.

« Pour les aînés, il n'existait rien de vraiment mis en place. Les familles de jeunes en situation de handicap avaient souvent déjà créé un réseau d'entraide et mis en place des mesures de protection dans la durée souvent plus calmement. Pour les aînés, cela arrive lors d'un moment de crise, l'aîné est tombé, il a des pertes cognitives et on tenait tant qu'on pouvait mais soudainement ça devient impossible, tout craque et il faut prendre une décision en urgence. Les proches ne sont pas informés. Ils arrivent à la maison de repos, on les conseille, ils suivent le courant sans avoir toutes les cartes en main. Une fois que les décisions sont prises, c'est difficile de faire marche arrière. Ils se disent après coup qu'ils auraient pu être personne de confiance ou demander d'être administrateur mais sur le coup, ils n'ont pas eu l'accompagnement suffisant. Beaucoup de témoignages étaient « ah, si on avait su plus tôt, on aurait réfléchi autrement les choses. On aurait discuté plus tôt avec nos parents. Maintenant on est dans le fait accompli. » (M. Michaël Salme, animateur Énéo Liège)

Les greffes n'ont plus le personnel nécessaire pour offrir aux proches une information et des réponses à leurs questions. Les assistants sociaux des maisons de repos ou d'hôpitaux qui sont familiarisés avec la protection judiciaire sont alors les premiers accompagnants de la famille, pour les guider dans les démarches. Vers qui se tourner ? Comment rédiger la demande ? Qui sera administrateur ? En ai-je la possibilité ? Puis-je être personne de confiance ? Mais tous les assistants sociaux ne sont pas formés à la protection judiciaire ; dans ce cas-là, les proches sont souvent désemparés.

« C'est arrivé d'un coup, au départ mon mari avait des oublis légers puis la dégradation est arrivée très vite. Au début, on est perturbé par la maladie, on est un peu ailleurs et on pense avant tout au bien-être de la personne, son lieu de résidence, etc. Il y a tellement de choses à gérer en même temps. Ce n'est qu'après qu'on se met à penser aux dangers auxquels la personne fait face et à son besoin de protection. Je me suis retrouvée perdue, pas orientée vers un service pour m'aider. J'ai été à la commune qui m'a dit de me tourner vers le juge de paix. Je ne parvenais pas à savoir vers quel juge de paix je devais me tourner. Finalement, c'est l'assistante sociale de la maison de repos qui nous a beaucoup aidé et dit où on devait aller. Elle m'a aidé à compléter les documents, parce qu'elle avait déjà vécu beaucoup de cas comme ça. » (Patricia)

Le groupe de travail Altéo-Énéo avait ainsi recommandé de développer des pools de ressources psycho-sociale, composé de travailleurs sociaux, attaché aux justices de paix, qui fassent le lien entre les enjeux juridiques, sociaux et médicaux. Ces acteurs permettraient d'éclairer l'ensemble des parties prenantes, sur les conditions de vie de la personne, son environnement, ses compétences, etc.¹ Prévoir l'aide d'assistants sociaux lors des différentes étapes de la protection judiciaire va permettre de rapprocher les familles, les personnes protégées, les administrateurs et les juges de paix. Lors de la récente évaluation de la loi, certains répondants aux enquêtes effectuées ont proposé la création d'une unité pluridisciplinaire, composée de comptables pour vérifier les rapports annuels mais aussi d'assistants sociaux pour accompagner les personnes protégées et les administrateurs familiaux, et des conseillers informatiques pour former et accompagner l'utilisation de la plateforme.²

5.5 LA JUDICIARISATION : GARANTIE OU BARRIÈRE CULTURELLE ?

Contrairement à la protection extrajudiciaire qui peut être établie devant notaire, la protection en cas d'incapacité, totale ou partielle, doit être décidée par un juge de paix. Cette 'judiciarisation' de la protection offre plusieurs garanties à la personne vulnérable :

- La décision est prise par le juge de paix en toute indépendance.
- La personne et ses proches seront entendus par le juge : la personne concernée peut faire valoir son avis si elle en est encore capable.
- Le juge de paix contrôle l'administrateur, qui doit rendre des comptes régulièrement, afin de limiter les risques d'abus.
- Il est le garant du respect des droits fondamentaux de la personne. C'est à lui que revient la mission délicate de veiller à ce que la dignité de la personne soit préservée en prononçant une incapacité proportionnelle à sa situation³.

Ces avantages ne doivent pas pour autant faire oublier les difficultés d'accès à la justice pour de nombreux citoyens, en particulier les aînés et les personnes les plus isolées. Malgré l'accessibilité du juge de paix, avoir recours à la justice reste pour de nombreux aînés une étape compliquée, qui peut être source d'incompréhension. Il existe une distance culturelle entre les justiciables et les professionnels :

- Les aînés, certainement les plus isolés, peuvent être perdus face aux démarches administratives et aux procédures nécessaires pour introduire une requête auprès du juge de paix. Ils ne savent souvent pas vers qui se tourner pour les aider et ne connaissent pas leurs droits. Le langage juridique est complexe, incompréhensible pour de nombreux citoyens.
- Les acteurs du monde judiciaire ne sont pas toujours familiers avec les conditions sociales difficiles dans lesquelles certaines personnes vivent. Comme le souligne le Service de lutte contre la pauvreté, les professionnels du monde de la justice n'ont pas forcément été confrontés, dans leur vie professionnelle ou personnelle, aux conditions de vie, difficultés financières et aspirations des personnes défavorisées⁴. Or, les juges de paix et les administrateurs professionnels entrent dans l'intimité des conditions de vie, parfois difficiles, de la personne protégée.

Il peut donc y avoir de l'incompréhension voire une forme de méfiance entre les professionnels du monde judiciaire (avocats, juges de paix, greffiers) et les citoyens. Énéo, au travers des groupes de travail, guide pratique, journée d'étude sur le sujet s'efforce de participer aux efforts pour jeter des ponts entre le monde judiciaire et celui des aînés. Le dialogue doit être encouragé, tout comme l'intervention d'intermédiaires ou la sensibilisation aux réalités sociales de ces professionnels.

5.6 LA DIGITALISATION, FACTEUR DE VULNÉRABILITÉ

Comme cela a été dit au point 5.2.2. sur les démarches administratives, la digitalisation des procédures empêche certains proches de devenir administrateur familial, lorsqu'ils ne maîtrisent pas les outils numériques.

« Un administrateur familial, s'il n'a pas les compétences numériques ou n'a pas d'ordinateur ne deviendra pas administrateur familial. Le juge confiera plutôt ce rôle à un administrateur professionnel. Les démarches administratives, déjà, ça fait peur à beaucoup de monde, mais le numérique fait encore plus peur. La famille jette alors l'éponge et la protection revient à un administrateur professionnel ».
(M. Philippe Renaud)

¹ Altéo-Énéo (3 juin 2022), *op.cit.*, p. 4-5.

² Hacon, M. et Jeurissen L. (2023), *op.cit.*, p.129.

³ Hacon, M. et Jeurissen, L. (2023), *op.cit.*, p. 204.

⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015), *Rapport bisannuel, Services publics et pauvreté*, chapitre I Justice, pp.16-17.

Plus préoccupant encore, la numérisation de la société constitue un motif croissant de recours à la protection judiciaire. Dans l'enquête menée auprès des juges de paix lors de l'évaluation de la loi, la « numérisation contrainte » figure parmi les principales évolutions expliquant l'augmentation des besoins de protection, aux côtés du vieillissement, des assuétudes ou encore des abus commis à l'encontre de personnes vulnérables¹. Énéo l'a souligné à de nombreuses reprises : pour de nombreux aînés, la dépendance aux outils numériques entraîne une perte d'autonomie. Ne pas savoir utiliser une plateforme digitale, gérer ses comptes en ligne ou se prémunir contre le hameçonnage peut générer des difficultés importantes dans la vie quotidienne.

Les juges de paix relèvent d'ailleurs que certaines personnes demandent elles-mêmes la désignation d'un administrateur, non pas en raison d'un état de santé déficient, mais à cause de la fracture numérique ou d'une incapacité technique ou fonctionnelle. On peut s'interroger sur la légitimité de telles demandes : peut-on justifier une mesure de protection parce qu'un aîné décroche face à la numérisation de la société ? Un aîné en maison de repos qui est isolé et ne maîtrise pas les techniques numériques ne peut plus faire ses paiements. Quelle solution s'offre à lui hormis l'administration ? La question n'est pas tranchée. *« Que dire aussi des conséquences sur les facultés de gestion qu'entraîne la numérisation à outrance de notre société ? Est-ce vraiment par effet d'un état de santé dégradé qu'une personne qui n'a pas suivi la révolution numérique, ou qui n'a simplement pas accès à un ordinateur dans la maison de repos, et/ou qui ne sait plus se rendre dans les (de plus en plus rares) agences bancaires pour s'y faire assister par le personnel (de plus en plus réduit) doit être considérée comme incapable ? Ou bien est-ce la conséquence d'une évolution (... malade, elle ?) de la société ? Et pourtant, c'est ce à quoi nous sommes confrontés de plus en plus souvent : devoir désigner des administrateurs des biens parce que des personnes qui ont encore leurs capacités ne savent plus physiquement ou électroniquement effectuer leurs démarches, et que leur situation administrative et bancaire s'en trouve bloquée »*².

Lors de l'enquête réalisée pour évaluer la loi de 2013, certains ont proposé de mettre en place une forme « light » de protection qui permettrait de désigner un administrateur sans pour autant devoir passer par une incapacité. Certains plaidaient pour élargir la protection judiciaire à tous ceux qui sont vulnérables non pas à cause de leur état de santé mais à cause de la digitalisation. *« L'idée serait de passer d'une logique de « protection » à une logique d'« accompagnement », permettant d'apporter une aide adaptée sans stigmatiser les personnes âgées »*.³

La vulnérabilité numérique doit être prise en compte dans les réflexions visant à améliorer la protection judiciaire. L'accompagnement et la formation des administrateurs familiaux, l'accompagnement des personnes en vulnérabilité numérique, la garantie d'avoir des accès non-numériques et une offre de services (dont les services bancaires) en présentiel font partie des préoccupations sur lesquelles Énéo insiste depuis plusieurs années.

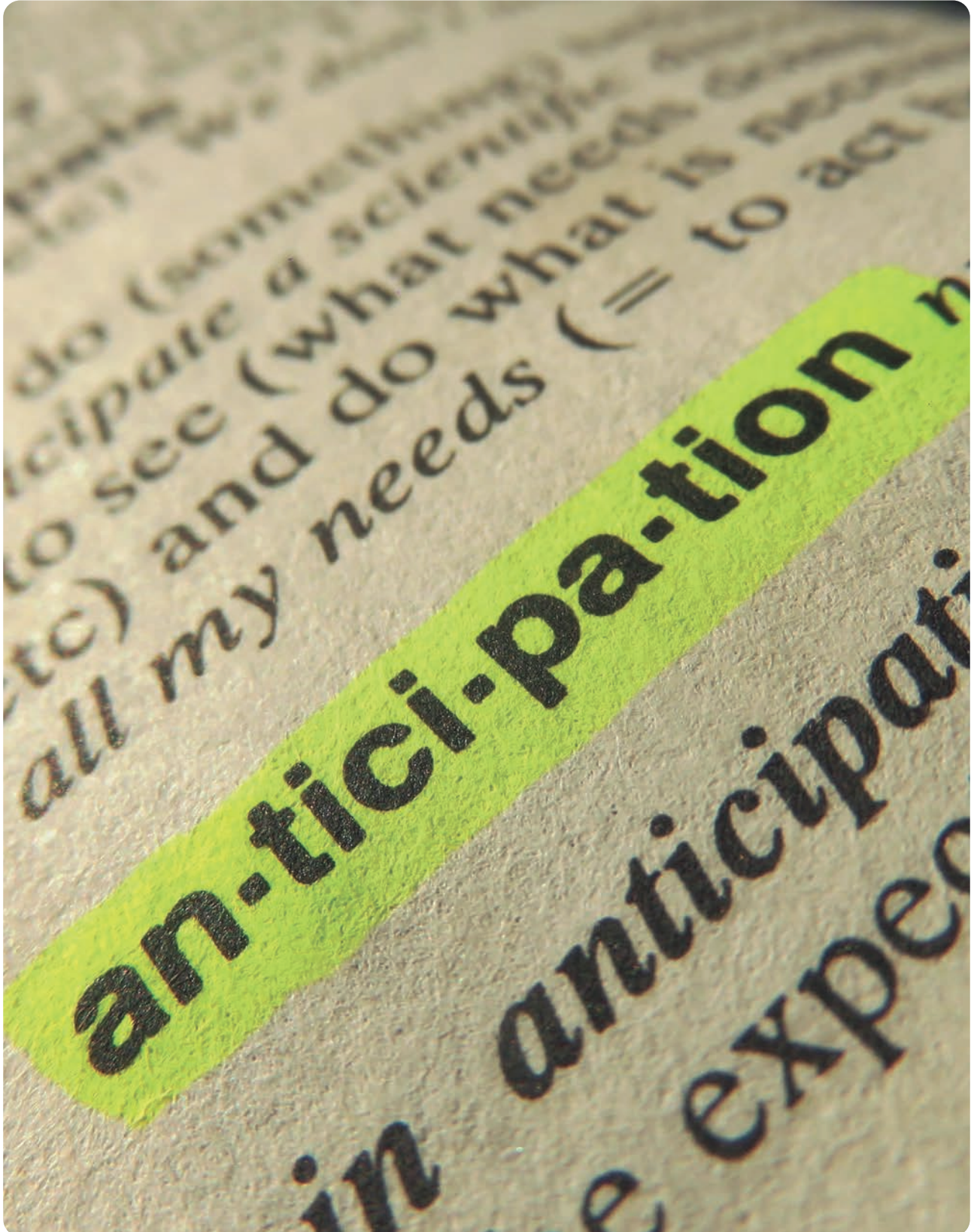
¹ Hacon, M. et Jeurissen L. (2023), *Rapport final d'évaluation de la mise en œuvre de la protection judiciaire*, UHasselt, Universiteit Antwerpen, UCLouvain, p. 39.

² Deguel, F., Desir, L. et Ivanoiu, A. (2021), *op.cit.*, p.206.

³ Hacon, M. et Jeurissen L. (2023), *op.cit.*, pp.37-39.

6

CONCLUSION : " PENSER PLUS TÔT
À PLUS TARD "



La protection judiciaire, telle qu'elle a été repensée par la réforme de 2013, repose sur une ambition claire : protéger sans déposséder. Elle cherche un équilibre délicat entre deux exigences qui paraissent parfois contradictoires : la nécessité de protéger les personnes vulnérables et la volonté de respecter leur autonomie et leur droit à décider pour elles-mêmes. Dans la pratique, cette ambition se heurte pourtant à des contraintes structurelles : surcharge des juges de paix, complexité des démarches, fracture numérique, manque d'accompagnement des familles. Le risque est grand de voir la logique de sur-mesure se transformer en mesures standardisées, qui ne garantissent pas le respect de la volonté des aînés. Les défis à relever sont nombreux :

- Parvenir à donner vie à une protection judiciaire sur-mesure, respectueuse de l'autonomie restante de la personne dans un contexte de manque de moyens humains et budgétaires ;
- Favoriser la compréhension mutuelle des rôles et contraintes de chaque acteur. Dans des situations humaines souvent sensibles, la grande majorité de juges de paix, greffiers, administrateurs, personnes de confiance, proches font de leur mieux pour trouver la solution la plus adaptée à la situation de la personne. Pourtant, beaucoup ignorent les contraintes des uns et des autres, la lourdeur de la tâche à laquelle chacun fait face, tant les juges que les administrateurs mais aussi les familles qui accompagnent un proche ;
- Accompagner les proches. Les aînés qui sont mis sous administration y basculent le plus souvent dans l'urgence. Les familles ne connaissent pas le dispositif et doivent soudainement prendre des décisions tout en étant peu informées.
- Encourager un accompagnement pluridisciplinaire de la personne, au moyen de son réseau, ses proches, les assistants sociaux des différentes institutions qui l'entourent, pour défendre sa capacité à faire des choix lorsque cela est possible.
- Favoriser l'anticipation, lorsque la personne est en pleine possession de ses moyens.

Pour les aînés, la perte d'autonomie ou de discernement survient souvent brutalement, à la suite d'une hospitalisation, d'une chute ou d'une entrée en maison de repos, sans toujours avoir eu l'occasion de réfléchir à cette éventualité et d'organiser leur volonté. Trop souvent, ce sont leurs enfants ou proches qui se retrouvent contraints de prendre des décisions rapides, parfois en désaccord entre eux, et sans toujours être suffisamment informés des dispositifs existants. La protection judiciaire devient alors une réponse à une situation de crise, vécue comme une intrusion, ou une dépossession. L'anticipation est donc primordiale. Énéo plaide pour sensibiliser les aînés à l'importance d'aborder les questions à temps, pour éviter l'urgence et ainsi rester maître de ses choix, même si l'autonomie décline ou que la dépendance s'installe. Au sein d'Énéo, on parle souvent de 'penser plus tôt à plus tard'. Ne pas attendre les difficultés mais les anticiper permet de faire perdurer sa volonté, le jour où l'on n'est plus en mesure d'exprimer ses souhaits. Cela peut prendre différentes formes : une simple procuration sur les comptes, le mandat extrajudiciaire, la déclaration de préférence ou la désignation d'une personne de confiance.

Pour Énéo, le rôle des familles et des proches est fondamental. Encourager la désignation d'administrateurs familiaux et faciliter le dialogue entre les acteurs du monde judiciaire imposent de repenser l'accompagnement offert aux proches. Trop de proches se sentent isolés ou livrés à eux-mêmes dans des démarches complexes, face à un langage juridique et administratif peu accessible. La vulnérabilité numérique renforce encore ces difficultés, car nombre d'aînés et de leurs familles rencontrent des obstacles pour accéder à la plateforme numérique devenue incontournable. Lorsque des membres de la famille sont désignés administrateur ou personne de confiance, elles peuvent porter la voix de l'aîné et veiller à ce que les mesures décidées respectent sa personnalité, son histoire et ses choix de vie. Encore faut-il que ces familles soient soutenues, formées et reconnues dans ce rôle, ce qui est aujourd'hui insuffisamment le cas.

Dans ce contexte, Énéo, mouvement social des aînés, défend une protection judiciaire qui soit pensée d'abord comme un levier d'autodétermination. Nos outils, comme le *Carnet de vie*, rappellent combien il est essentiel d'oser anticiper, de parler tôt des choix à venir et de les formaliser. Pour Énéo, vieillir ne doit jamais signifier être réduit au silence, mais au contraire rester acteur de ses choix, même dans les situations de vulnérabilité. Au-delà de l'aspect juridique et pratique, la protection judiciaire s'ancre dans une dimension démocratique plus large : celle de la participation citoyenne des aînés.

Reconnaître leur droit à décider pour eux-mêmes, même lorsque des fragilités apparaissent, c'est aussi affirmer leur place pleine et entière dans la société. Pour Énéo, la protection des personnes vulnérables ne peut se limiter à une approche administrative ; elle doit être pensée comme un levier d'inclusion, un outil de démocratie sociale qui valorise la parole, l'expérience et les choix de chacun.

La protection judiciaire interroge le modèle de société que l'on défend : voulons-nous protéger les plus fragiles au prix de leur autonomie ou construire un cadre protecteur qui reconnaisse l'autonomie de chacun et le droit à la dignité ? Le vieillissement de la population, l'isolement et l'augmentation des situations de vulnérabilité vont rendre la protection judiciaire de plus en plus incontournable. Dans ce contexte, Énéo rappelle son engagement en faveur de :

- Services sociaux accessibles aux aînés et à leur famille, pour garantir un maillage social suffisant et un accompagnement aux plus vulnérables. L'accompagnement des aînés pourrait répondre à de nombreuses difficultés, sans devoir nécessiter de protection judiciaire.
- Encourager le système de l'assistance (lorsqu'elle est faisable) plutôt que la représentation, pour accompagner l'aîné au lieu d'agir à sa place.
- Lutter contre l'âgisme, en formant les professionnels au respect de l'autonomie.
- Favoriser le dialogue permanent et évolutif entre la personne protégée, ses proches, l'administrateur et le juge de paix.
- Accompagner les familles.
- Doter les juges de paix et greffes de moyens suffisants pour qu'ils puissent exercer leurs missions en prenant le temps avec chacun.
- Intégrer des pools pluridisciplinaires dans les différentes étapes de la protection judiciaire et rendre ces dispositifs accessibles à tous, y compris les personnes en vulnérabilité numérique.

En définitive, trouver le juste équilibre entre protection et autonomie reste un défi permanent. Mais il s'agit aussi d'une responsabilité collective : celle de donner à chaque aîné les moyens d'exprimer sa volonté, de soutenir les familles dans ce cheminement, et de construire un cadre juridique et social où la vulnérabilité ne rime pas avec dépossession, mais avec reconnaissance de la personne comme sujet de droits. C'est à ce prix que la protection judiciaire pourra véritablement remplir sa promesse : protéger dans le respect de l'autodétermination et garantir que chaque aîné demeure acteur de sa vie et de notre démocratie.

BALISES

ÉDITEUR RESPONSABLE

Éric Olbregts

Énéo ASBL

Chaussée de Haecht 579 BP 40 - 1031 Bruxelles

TVA BE 0414.474.169 - RPM Bruxelles

www.eneo.be
info@eneo.be

AUTEURE

Sophie Galand

GRAPHISME

Chris Vanderpooten

www.eneo.be

En partenariat avec

énéoS**PORT**

