

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°145

JANVIER 2019

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

**SERVICE DE PROTECTION DES ADULTES
(SPAd)**

ÉTAT DE GENÈVE



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHÈSE

Le contexte général

Le droit de la protection de l'adulte a, ces dernières années, fait l'objet d'une révision totale avec comme objectif de tenir compte des particularités de chaque cas et de l'adaptation de la prise en charge de la personne protégée à son degré d'autonomie.

Le nouveau droit de la protection de l'adulte, entré en vigueur le 1er janvier 2013, a introduit les principaux changements suivants : ordonner des mesures non plus standards, mais adaptées aux particularités du cas ; renforcer la solidarité familiale et réduire l'intervention de l'État ; encourager la personne à disposer d'elle-même par des mesures personnelles anticipées ; améliorer la protection des personnes incapables de discernement dans une institution.

Dans le canton de Genève, le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE) est l'autorité de protection de l'adulte exerçant les compétences attribuées par le Code civil suisse. Il intervient d'office, sur signalement (d'un proche, d'un médecin, d'un professionnel du réseau médico-social) ou à la demande de la personne concernée.

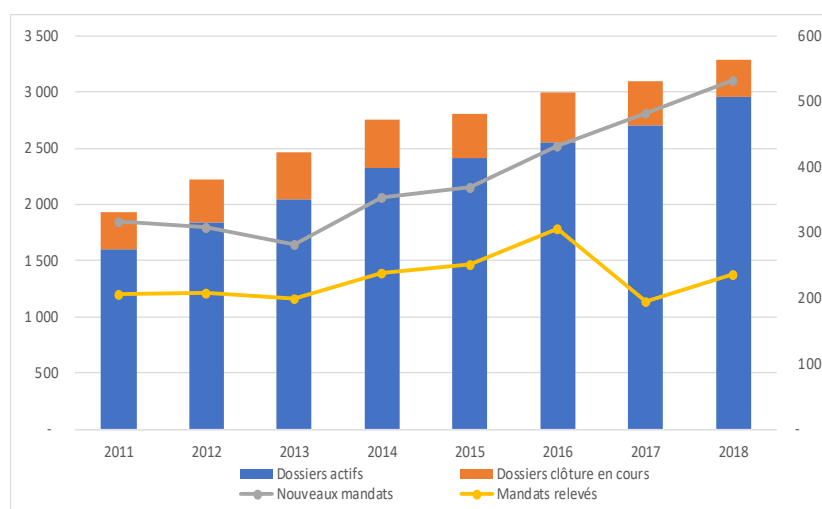
Le TPAd désigne le curateur en fonction de la situation, des besoins de protection de la personne concernée et des problèmes à régler. Il peut désigner un proche (curateur privé non professionnel), à condition que cela soit dans l'intérêt de la personne concernée ou un professionnel disposant de compétences reconnues en matière juridique, sociale ou financière (curateur privé professionnel). Les personnes ne disposant pas d'un patrimoine suffisant (inférieur à 50'000 F) sont prises en charge par des collaborateurs désignés du service de protection des adultes (SPAd) (curateur officiel).

La problématique et les enjeux

Le SPAd, rattaché à l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAIS) au sein du département de la cohésion sociale (DCS), a pour mission générale l'exécution des mandats que lui confie le TPAd. Le SPAd assure l'aide et la protection requises par la situation de la personne, dans les limites de la mesure prononcée et dans le respect du cadre légal. Cette aide peut porter tant sur la gestion des biens, des revenus, le logement de la personne protégée que sur la représentation juridique de celle-ci auprès des tiers ou encore sur l'assistance personnelle. La bonne exécution des mandats est contrôlée par le TPAd.

Le nombre de mandats (actifs et en cours de clôture) suivis par le SPAd sur décision du TPAd a connu une augmentation continue, passant de 1'686 à fin décembre 2010 à 3'284 à fin décembre 2018.

Depuis 2014, la Cour des comptes a reçu plusieurs communications faisant état de différents dysfonctionnements, aussi bien dans la gestion des dossiers de curatelle que dans l'organisation du service.



Au vu des enjeux réglementaires, financiers et opérationnels liés à l'activité du SPAd, la Cour s'est préoccupée de ce sujet dès 2015. Considérant les travaux de réorganisation qui avaient alors été engagés par la nouvelle direction, la Cour avait toutefois décidé de reporter son intervention dans l'attente d'une organisation stabilisée.

En 2018, la Cour a repris ses travaux et a ouvert une mission d'audit dont l'objectif principal était de s'assurer que l'organisation et les processus mis en place au sein du SPAd permettent à ce service de fournir les prestations attendues de manière efficiente et dans le respect des dispositions légales régissant le droit de la curatelle.

Les éléments relevés par la Cour

La Cour constate l'existence d'un nombre important d'initiatives visant à rendre plus efficient le fonctionnement du SPAd et à en améliorer le contrôle. La gouvernance du service a été renforcée et la logique opérationnelle de traitement d'un dossier est en cours de refonte. Ces changements ont été lancés et se poursuivent dans un contexte de flux de dossiers continu et croissant, ainsi que dans un environnement de travail marqué par un fort taux d'absentéisme et par une importante rotation du personnel.

La documentation des dossiers de curatelle des adultes est adéquate et contient les informations utiles pour la gestion des cas. Le SPAd a également mis en place une application informatique permettant de regrouper et d'organiser l'ensemble des directives applicables aux différents métiers du service en lien avec la curatelle.

De même, dans le cadre du traitement des dossiers, des initiatives de collaboration ont été instaurées avec les partenaires du SPAd : avec l'Hospice général pour la transmission préalable des signalements à effectuer auprès du TPAE, avec le Service des prestations complémentaires par la tenue de séances de revue de dossiers spécifiques ainsi qu'avec les services sociaux de certaines communes.

La Cour note cependant que ces évolutions organisationnelles importantes et utiles restent très difficiles à mettre en œuvre dans l'environnement actuel et nécessitent un renforcement de leur accompagnement. Or, en raison de la charge de travail, cette mutation ne peut pas être menée de façon satisfaisante, ce d'autant plus que le flux de mandats confiés par le TPAE au SPAd continue de croître malgré les difficultés de ce service à faire face. Au-delà de ne pas produire les effets escomptés en matière d'efficience, cela a une incidence négative sur le climat de travail. La Cour relève aussi que la réactivité actuelle du SPAd pour la prise en charge des curatelles est insuffisante et pourrait avoir pour conséquence de péjorer la situation des personnes protégées.

Dans ces conditions, les prestations rendues ne sont pas encore satisfaisantes tant d'un point de vue administratif que sous l'angle de l'accompagnement social. Ce dernier est de surcroît une notion peu définie dont les contours ne font pas l'objet d'une vision partagée par l'ensemble des parties prenantes.

Enfin, la maturité du dispositif de contrôle interne est encore insuffisante étant donné la réorganisation en cours et l'absence de tests d'efficacité. Les outils de pilotage actuels ne permettent pas d'obtenir une information rapide sur les principaux risques associés à la gestion de la curatelle.

Les axes d'amélioration proposés par la Cour

La Cour a souhaité inscrire ses recommandations dans la dynamique de transformation engagée depuis 2016, mais également en considérant la spécificité « d'urgence sociale » des prestations rendues par ce service.

La Cour propose ainsi 13 recommandations selon quatre leviers d'actions complémentaires visant à améliorer la situation à court terme et surtout à apporter une réponse appropriée et pérenne aux besoins des personnes protégées à moyen et long termes :

➔ **Contenir le flux entrant et augmenter le flux sortant**

➔ **Optimiser les outils et les activités opérationnelles**

➔ **Poursuivre la réorganisation du service**

➔ **Mieux définir l'accompagnement social**

- **En matière de gestion des flux entrants et sortants**, la Cour recommande au DCS, en collaboration avec le TPAAE, de redéfinir les modalités de désignation du curateur et d'adapter les moyens associés. Cela permettra de traiter de façon satisfaisante les curatelles et de clarifier la situation entre mandant et mandataire en termes d'attentes et de moyens à mettre en œuvre par l'entité exécutrice des décisions de justice.

Au vu de la constante augmentation du nombre de mandats de curatelle en lien avec l'évolution de la société, il est important qu'un cadre soit clairement défini afin d'éviter une « course sans fin » au sein du SPAd pour traiter les dossiers. Au-delà des réorganisations engagées, il convient de définir un « garde-fou » permettant d'aligner et de corréler les moyens à mettre en œuvre par le canton pour répondre aux besoins de la société, et ainsi assurer une prestation appropriée aux personnes protégées.

- **En matière de réorganisation du service**, la Cour recommande au SPAd de revoir le découpage organisationnel par phases de traitement d'un dossier.

En effet, la Cour considère qu'une spécialisation des sections opérationnelles en fonction des phases de traitement d'un dossier doit être envisagée. Cela devrait permettre à la fois d'accroître l'efficacité des processus actuels, mais surtout de répondre de façon plus appropriée aux situations critiques d'urgence sociale rencontrées notamment lors de la phase d'ouverture d'un dossier. Le travail de mise en place d'une curatelle est très important et, s'il n'est pas fait dans un délai raisonnable, la situation sociale et financière de la personne protégée peut s'en trouver fortement dégradée.

Cela permettrait d'apporter la réactivité nécessaire à la mise en place d'une curatelle et de répondre aux besoins de prise en charge rapide des mandats faisant l'objet d'une mesure provisionnelle ou superprovisionnelle. A contrario, les collaborateurs des sections de traitement des dossiers stabilisés pourront consacrer du temps à un accompagnement social plus fort des personnes pouvant espérer un retour à l'autonomie.

De même, la Cour considère qu'à l'issue des principaux changements organisationnels engagés, la direction du SPAd devrait redéfinir la structure d'encadrement du service en simplifiant l'organigramme et en rendant plus homogènes les fonctions de cadre (taille d'équipe, charge de travail, classe de fonction, logique métier, capacité de supervision). Les rôles et responsabilités des fonctions support intervenant sur un mandat de curatelle, comme les secrétaires et les facturistes, devront aussi être revus.

- **En matière d'optimisation des outils et des activités opérationnelles**, la Cour recommande au SPAd de redéfinir et d'améliorer les transmissions de données avec le TP AE. Cela pourra passer par une automatisation des échanges et une clarification des informations à fournir.

De même, la Cour recommande au SPAd de poursuivre les travaux de simplification des tâches de gestion administrative des dossiers. L'automatisation des échanges avec les partenaires étatiques, bancaires et de santé, ainsi qu'une restriction du nombre de comptes bancaires et de caisses d'assurance maladie pourraient réduire la charge de travail des collaborateurs du service.

Par ailleurs, la Cour invite le SPAd à mettre à jour le système de contrôle interne étant donné le renforcement récent de la gouvernance du service et la réorganisation des activités. Une redéfinition des indicateurs de pilotage et de contrôle nécessaires au bon fonctionnement du service et au suivi de ses objectifs devra également être opérée.

Enfin, la Cour recommande au DCS la mise en place d'un fonds social permettant d'effectuer d'une part des avances dans l'attente du versement des assurances sociales et, d'autre part, de couvrir les frais de recours à des tiers pour le traitement de certaines situations complexes (p. ex. liquidation de biens à l'étranger, gestion/liquidation de sociétés).

- **En matière d'accompagnement social**, la Cour recommande au DCS, en collaboration avec les autres acteurs impliqués dans la curatelle (TPAE, Hg, SPC, services sociaux communaux, associations), de définir de manière précise ce qui doit être inclus dans ce type d'accompagnement d'une personne protégée.

Cela doit également permettre, sur la base des tâches à réaliser, de définir quels sont les acteurs les mieux placés pour réaliser cet accompagnement. Cela facilitera la mise en place d'un dispositif de mesures sociales, coordonné avec l'ensemble des acteurs dont le SPAd pourrait être un des acteurs majeurs. Il sera également important de veiller à une continuité de cet accompagnement afin d'éviter une rupture des prestations lors de la mise sous curatelle.

La mise en œuvre de cette recommandation, comme les réflexions en matière d'attribution des mandats et d'allocation des moyens, pourraient s'inscrire dans une démarche globale cantonale, de type « Assises de l'accompagnement social », sous pilotage du département et regroupant tous les acteurs impliqués dans la curatelle. Cela pourrait permettre d'établir la feuille de route du canton en la matière en impliquant l'ensemble des parties prenantes et en proposant le dispositif le plus adapté à la personne protégée.

Les treize recommandations ont été acceptées par les audités concernés, à savoir le DCS et le SPAd.

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le département présidentiel, le département des infrastructures et le département du territoire à remplir le « Tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 5, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place, ainsi que leur **délai de réalisation**.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées.....	9
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	10
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	12
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	15
3.1. La curatelle.....	15
3.1.1. Le cadre légal.....	15
3.1.2. La définition.....	17
3.1.3. Les acteurs	19
3.1.4. Le rôle et les responsabilités du curateur	21
3.1.5. Les chiffres clés	23
3.2. Le Service de Protection des adultes SPAd.....	24
3.2.1. Historique	24
3.2.2. Organisation générale	24
3.2.3. Flux de dossiers et indicateurs du service	26
4. ANALYSE.....	28
4.1. Organisation et ressources humaines	28
4.1.1. Contexte.....	28
4.1.2. Constats.....	33
4.1.3. Risques découlant des constats.....	36
4.2. Opérations et activités.....	37
4.2.1. Contexte.....	37
4.2.2. Constats.....	42
4.2.3. Risques découlant des constats.....	47
4.3. Contrôle et pilotage	48
4.3.1. Contexte.....	48
4.3.2. Constats.....	52
4.3.3. Risques découlant des constats.....	54
5. Recommandation conclusive.....	55
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS.....	71
7. DIVERS.....	80
7.1. Glossaire des risques	80
7.2. Remerciements.....	82

Liste des principales abréviations utilisées

AI	Assurance-invalidité
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BCGe	Banque cantonale de Genève
CAS	Centre d'action social
CC	Code civil suisse
CCGC	Caisse cantonale genevoise de chômage
CFI	Comptabilité financière intégrée
CO	Code des obligations
DCS	Département de la cohésion sociale
DEAS	Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
EMS	Établissements médico-sociaux
ETP	Équivalent temps plein
GED	Gestion électronique des documents
Hg	Hospice général
HUG	Hôpitaux universitaires de Genève
IMAD	Institution genevoise de maintien à domicile
IPA	Intervenant en protection de l'adulte
LaCC	Loi d'application du Code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile
LOJ	Loi sur l'organisation judiciaire
LREC	Loi sur la responsabilité de l'État et des communes
LSurv	Loi sur la surveillance de l'État
OAIS	Office de l'action de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (anciennement Direction générale de l'action sociale – DGAS)
OGPCT	Ordonnance fédérale sur la gestion du patrimoine dans le cadre d'une curatelle ou d'une tutelle
OGPE	Outil de gestion et de pilotage de l'État
OTCP	Office des curatelles et tutelles professionnelles du canton de Vaud
RRC	Règlement fixant la rémunération des curateurs
RSPAd	Règlement sur le service de protection de l'adulte
SAM	Service d'assurance maladie
SECI	Service du contrôle interne
SPAd	Service de protection des adultes
SPC	Service des prestations complémentaires
TPAE	Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant
TPG	Transports publics genevois
UGBM	Unité de gestion des biens mobiliers

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Le service de protection des adultes (SPAd) a pour mission générale l'exécution des mandats que lui confie le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE). Le SPAd assure l'aide et la protection requises par la situation de la personne, dans les limites de la mesure prononcée et dans le respect du cadre légal. Cette aide peut porter tant sur la gestion des biens, des revenus, des rentes de la personne protégée que sur la représentation juridique de celle-ci auprès des tiers ou encore sur l'assistance personnelle. La bonne exécution des mandats est contrôlée par le TPAE.

Le nombre de mandats actifs suivis par le SPAd sur décision du TPAE a connu une augmentation continue, passant de 1'686 à fin décembre 2010 à 3'284 à fin décembre 2018.

Depuis 2014, la Cour des comptes a reçu plusieurs communications faisant état de différents dysfonctionnements, aussi bien dans la gestion des dossiers de curatelle que dans l'organisation du service. Au vu des enjeux réglementaires, financiers et opérationnels liés à la gestion de ce service, la Cour s'est préoccupée de ce sujet dès 2015. Étant donné les travaux de réorganisation engagés par la nouvelle direction, la Cour a décidé de reporter son intervention dans l'attente d'une organisation stabilisée.

Il appartient à la Cour de s'assurer de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique. Dans ce dernier cas, le contrôle doit porter également sur la qualité de la gestion et sur l'efficacité de l'entité contrôlée (art. 40 al. 1 et 2 LSurv).

Par lettre du 23 janvier 2018 adressée au conseiller d'État en charge du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS), la Cour a communiqué sa décision d'entreprendre un audit de légalité et de gestion du SPAd. Au vu de la réorganisation des départements de l'État de Genève consécutive à l'entrée en fonction de la nouvelle législature le 1^{er} juin 2018, le SPAd fait désormais partie du département de la cohésion sociale (DCS). Ainsi, une séance de présentation de la mission d'audit de la Cour a été organisée le 24 juillet 2018 avec le nouveau conseiller d'État en charge du département de la cohésion sociale.

L'objectif principal de cet audit a été de s'assurer que l'organisation et les processus mis en place au sein du SPAd permettent à ce service de fournir les prestations attendues de manière efficace et dans le respect des règles du droit fédéral en matière de curatelle.

Les travaux de la Cour ont ainsi couvert les domaines suivants et les risques associés :

- L'organisation du service et son système de gouvernance ;
- Les processus d'attribution, de gestion et de contrôle des dossiers de curatelle ;
- Les interactions avec les autres services de l'État.

Ont en revanche été exclus du périmètre de la mission l'évaluation de la qualité des prestations fournies, l'audit financier du service ainsi que la revue informatique des applications utilisées.

Au cours de l'audit, de nouvelles modifications significatives de l'organisation ont été initiées par la direction du service avec un déploiement prévu jusqu'à mi-2019. La Cour a tenu compte de cette modification en cours de réalisation dans son appréciation.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour a identifié les rapports suivants, dont elle a tenu compte dans la réalisation de sa mission :

- Étude sur l'organisation et les processus, réalisée par un mandataire privé et datée du 10 septembre 2008 ;
- Rapport sur le SCl financier du département de la solidarité et de l'emploi (DSE), réalisé par l'inspection cantonale des finances et daté du 21 décembre 2010 ;
- Audit informatique réalisé par l'inspection cantonale des finances daté du 6 mars 2010 ;
- Analyse « Institutions, acteurs et enjeux de la protection de l'adulte dans le canton de Genève », réalisée par l'Université de Genève en 2012 ;
- Évaluation, par un mandataire privé en date du 30 avril 2014, de la charge de travail et détermination d'un indicateur « repère » par le calcul.

En outre, conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre à l'État de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles du service d'audit interne afin de s'assurer de l'absence de redondance et a informé ce dernier de sa mission.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois de mars et octobre 2018. Elle a analysé les documents et les informations fournis par les principaux acteurs concernés. Elle a également mené des entretiens ciblés avec notamment :

- Le service de protection des adultes (SPAd) :
 - o La directrice du service ;
 - o La chargée du contrôle interne ;
 - o La cheffe de service des prestations sociales ;
 - o Le chef de service administration & finances ;
 - o La cheffe du secteur juridique ;
 - o L'adjoint de direction en charge de la gestion et des assurances sociales ;
 - o La cheffe du pool secrétariat ;
 - o Le chef du secteur comptabilité ;
 - o Les chefs des trois secteurs des prestations sociales ;
 - o La responsable de la chancellerie ;
 - o Les secrétaires de direction ;
 - o Une facturiste ;
 - o Un caissier-comptable ;
 - o Deux collaboratrices du secteur juridique ;
 - o Trois intervenants en protection de l'adulte (IPA) ;
 - o Deux gestionnaires ;
 - o Une secrétaire du pool secrétariat ;
 - o Un collaborateur de l'unité de gestion des biens mobiliers (UGBM) ;
- Le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE) :
 - o Le président du TPAE ;
 - o Le directeur du TPAE ;
 - o Le secrétaire général du pouvoir judiciaire ;
- L'Hospice général :
 - o La directrice de l'action sociale au sein de l'Hospice général (Hg) ;
 - o La responsable d'unité au sein d'un centre d'action sociale et de l'antenne de l'Hg auprès du SPAd
- La directrice du service des prestations complémentaires (SPC) ;
- Les représentants des services sociaux des communes suivantes :
 - o Ville de Genève ;
 - o Carouge ;
 - o Vernier ;
 - o Meyrin ;
 - o Onex.

La Cour a par ailleurs rencontré le chef de l'office des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP) du canton de Vaud.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**.

Elle a proposé aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la typologie des risques encourus, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 7.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. La curatelle

3.1.1. Le cadre légal

Le droit fédéral

Le **Code civil suisse** (CC), dans sa troisième partie (art. 360 à 456), fixe les bases légales de la protection de l'adulte. Il définit, entre autres, le mandat pour cause d'inaptitude, les mesures prises par l'autorité pour garantir l'assistance et la protection de la personne qui a besoin d'aide, la manière dont s'exerce la curatelle ainsi que le placement à des fins d'assistance.

Il est complété par l'**ordonnance fédérale sur la gestion du patrimoine dans le cadre d'une curatelle ou d'une tutelle** (OGPCT) qui règle le placement et la préservation des biens qui sont gérés dans le cadre d'une curatelle.

- Révision du Code civil

Le droit de la protection de l'adulte a, ces dernières années, fait l'objet d'une révision totale avec comme objectif de tenir compte des particularités de chaque cas et de l'adaptation de la prise en charge de la personne protégée à son degré d'autonomie.¹ En effet, le droit de la curatelle datait du 1^{er} janvier 1912, à l'exception des dispositions relatives à la privation de liberté à des fins d'assistance (art. 397a à 397f) qui avaient été adoptées en 1978.

Le Conseil fédéral, dans un message du 28 juin 2006, exposait les éléments suivants : « Le contexte social, familial et économique ayant beaucoup changé depuis cette époque, le droit de la curatelle n'était plus adapté aux besoins et aux réalités actuelles. Il prévoyait quatre mesures juridiques en faveur des personnes qui ne sont pas en mesure de sauvegarder elles-mêmes leurs intérêts : la tutelle, le conseil légal, la curatelle ainsi que la privation de liberté à des fins d'assistance. La rigidité de ce catalogue de mesures ne permettait pas de tenir suffisamment compte des particularités de chaque cas, de sorte que le principe de proportionnalité n'était pas respecté. Pour pallier cette difficulté, une partie des autorités a interprété la loi de manière créative, creusant un fossé de plus en plus grand entre le Code civil et la pratique. Parallèlement, la société et ses conceptions ont évolué. Les décisions des pouvoirs publics sont de moins en moins acceptées et les personnes à protéger sont devenues plus exigeantes. La prise en charge prend de plus en plus la forme d'un partenariat et certaines notions du droit de la tutelle sont ressenties comme discriminatoires et socialement stigmatisantes »².

Le projet de révision a débuté en 1999 avec l'institution d'une commission interdisciplinaire d'experts et la mise en consultation d'un premier projet de révision du Code civil en 2003. Les modifications des articles concernant la protection de l'adulte (troisième partie du Code civil) ont été adoptées le 19 décembre 2008 par les Chambres fédérales. Le nouveau droit est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.³

¹ Source : <http://ge.ch/justice/revision-du-droit-de-protection-de-ladulte-et-de-lenfant>

² Message du Conseil fédéral suisse du 28 juin 2006 concernant la révision du Code civil suisse (protection de l'adulte et droit de la filiation) <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2006/6635.pdf>

³ Source : projet législatif de la révision du droit de la tutelle
<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/vormundschaft.html>

▪ Principaux changements⁴

Les principaux changements introduits par la refonte complète du droit de la protection de l'adulte sont résumés ci-dessous :

- *Mesures sur mesure.* Les mesures tutélaires trop rigides ne permettant pas de prendre en compte la proportionnalité ont été remplacées par une curatelle avec une portée plus ou moins grande selon la situation de la personne concernée. Il s'agit d'ordonner des mesures sur mesure et non plus des mesures standards ;
- *Un renforcement de la solidarité familiale et une réduction de l'intervention de l'État.* Le conjoint ou le partenaire enregistré de la personne incapable de discernement peut désormais procéder, à certaines conditions, à tous les actes juridiques généralement nécessaires pour assurer ses besoins, administrer dans une certaine mesure ses revenus et ouvrir son courrier pour autant qu'il n'existe pas un mandat pour cause d'incapacité ou une curatelle ;
- *Un encouragement de la personne à disposer d'elle-même par les mesures personnelles anticipées.* La population vieillit et le risque d'être atteint de la maladie d'Alzheimer ou d'une démence sénile augmente avec l'âge. Toute personne devrait, en prévision d'un tel cas, désigner une personne chargée de sauvegarder ses intérêts et, en particulier, une personne qui pourra, en son nom, consentir à un traitement médical ou le refuser. Par ailleurs, l'introduction des directives anticipées du patient permet à toute personne capable de discernement d'exprimer sa volonté de ne pas être soumise, dans des situations déterminées, à toutes les thérapies existantes ;
- *Une amélioration de la protection des personnes incapables de discernement dans une institution.* La loi précise notamment les conditions auxquelles des mesures limitant la liberté de mouvement peuvent être ordonnées ;
- *Abandon de la publication de la limitation ou du retrait de la capacité d'exercer les droits civils ;*
- *Modification de la terminologie.* Le nouveau droit supprime un certain nombre de termes stigmatisants tels qu'« interdiction », « mise sous tutelle » et « pupille » et ne prévoit qu'une seule mesure, la curatelle. À noter que le terme « tutelle » a été maintenu dans le domaine de la protection de l'enfant.

Le droit cantonal

Selon l'art. 105 de la **loi sur l'organisation judiciaire (LOJ)**, « le tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant exerce les compétences que le Code civil suisse attribue à la protection de l'adulte et de l'enfant ».

La **loi d'application du Code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile (LaCC)** liste, à son art. 5, les tâches qui sont dévolues au tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE). Par exemple : recevoir et faire suite aux signalements et requêtes, désigner un curateur, veiller à ce que le curateur reçoive les instructions, les conseils et le soutien dont il a besoin pour accomplir ses tâches, fixer la rémunération du curateur.

Le **règlement fixant la rémunération des curateurs (RRC)** établit le tarif de rémunération des curateurs désignés par le TPAE.

Enfin, le **règlement sur le service de protection de l'adulte (RSPAd)** précise que les collaborateurs du SPAd peuvent être nommés par le TPAE et ont l'obligation d'accepter les mandats qui leur sont confiés.

⁴ Source : https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/aktuell/news/2006/ref_2006-06-280.html

3.1.2. La définition⁵

La définition d'une curatelle

La curatelle est une mesure de protection, volontaire ou imposée par l'État, en faveur d'une personne majeure qui a besoin d'aide. L'autorité de protection⁶ intervient d'office, sur signalement (d'un proche, d'un médecin, d'un professionnel du réseau médico-social) ou à la demande de la personne concernée. Elle institue, selon l'art. 390 al. 1 CC, « une curatelle lorsqu'une personne majeure :

1. Est partiellement ou totalement empêchée d'assurer elle-même la sauvegarde de ses intérêts en raison d'une déficience mentale, de troubles psychiques ou d'un autre état de faiblesse qui affecte sa condition personnelle ;
2. Est, en raison d'une incapacité passagère de discernement ou pour cause d'absence, empêchée d'agir elle-même et qu'elle n'a pas désigné de représentant pour des affaires qui doivent être réglées ». Par exemple lorsqu'on ne sait pas ce qu'est devenue la personne ou qu'elle est dans le coma.

La capacité de discernement est la faculté de comprendre une situation donnée et de faire des choix éclairés, fondés sur son appréciation des choses.

La mesure de protection n'est ordonnée par l'autorité que si elle est nécessaire et appropriée. Une curatelle n'est instaurée qu'en dernier recours lorsqu'il n'est pas possible d'assurer la protection d'une personne d'une autre manière :

- Lorsque l'appui fourni à la personne ayant besoin d'aide par les membres de sa famille, par d'autres proches ou par des services privés ou publics ne suffit pas ou semble a priori insuffisant (art. 389 al. 1 CC) ;
- Lorsque le besoin d'assistance et de protection de la personne incapable de discernement n'est pas ou pas suffisamment garanti par une mesure personnelle anticipée ou par une mesure appliquée de plein droit (art. 389 al. 2 CC) – pour la définition de ces mesures, voir plus bas « Les autres mesures de protection ».

Les types de curatelle

Selon l'art. 391 CC, « l'autorité de protection de l'adulte détermine, en fonction des besoins de la personne concernée, les tâches à accomplir dans le cadre de la curatelle. Ces tâches concernent l'assistance personnelle, la gestion du patrimoine et les rapports juridiques avec les tiers (...) ». Il existe quatre formes de curatelle, qui peuvent être combinées entre elles, afin d'adapter au mieux la mesure à la situation individuelle de la personne à protéger.

1. **Curatelle d'accompagnement** (art. 393 CC) : « une curatelle d'accompagnement est instituée, avec le consentement de la personne qui a besoin d'aide, lorsque celle-ci doit être assistée pour accomplir certains actes ». Le curateur vient en aide et apporte son soutien à la personne concernée, par exemple pour des démarches administratives, mais n'a aucun pouvoir pour la représenter ou administrer ses biens. La curatelle d'accompagnement ne limite pas l'exercice des droits civils de la personne concernée.

⁵ Sources : <http://ge.ch/justice/droit-de-protection-de-ladulte-nouvelles-mesures-suite-la-revision-du-code-civil> et <https://www.vd.ch/themes/justice/curatelles-et-tutelles/types-de-curatelles/>

⁶ À Genève, il s'agit du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE).

2. **Curatelle de représentation** (art. 394 CC) et **curatelle de gestion de patrimoine** (art. 395 CC) : « *une curatelle de représentation est instituée lorsque la personne qui a besoin d'aide ne peut accomplir certains actes et doit de ce fait être représentée* ». Cela signifie que le curateur agit au nom de la personne sous curatelle. Lorsque la personne concernée conserve l'exercice des droits civils, elle peut continuer à agir elle-même, mais elle sera également liée par les actes faits par le curateur.

La curatelle de gestion de patrimoine est une forme particulière de curatelle de représentation et ne peut être instituée qu'en lien avec cette dernière. « ¹ lorsque l'autorité de protection de l'adulte institue une curatelle de représentation ayant pour objet la gestion du patrimoine, elle détermine les biens sur lesquels portent les pouvoirs du curateur. Elle peut soumettre à la gestion tout ou partie des revenus ou de la fortune, ou l'ensemble des biens. ² À moins que l'autorité de protection de l'adulte n'en décide autrement, les pouvoirs de gestion du curateur s'étendent à l'épargne constituée sur la base des revenus et du produit de la fortune gérée ». Le rôle du curateur est de veiller à la gestion du patrimoine de la personne concernée, d'administrer ses biens et d'effectuer les actes juridiques liés à la gestion. En fonction des besoins, la gestion peut porter sur la totalité des revenus et/ou de la fortune, ou sur des parties de ceux-ci.

3. **Curatelle de coopération** (art. 396 CC) : « *une curatelle de coopération est instituée lorsque, pour sauvegarder les intérêts d'une personne qui a besoin d'aide, il est nécessaire de soumettre certains de ses actes à l'exigence du consentement du curateur* ». Le consentement du curateur est nécessaire pour que les actes concernés soient juridiquement valables et opposables aux tiers.
4. **Curatelle de portée générale** (art. 398 CC) : « *une curatelle de portée générale est instituée lorsqu'une personne a particulièrement besoin d'aide, en raison notamment d'une incapacité durable de discernement* ». Elle est instituée si une personne a un besoin d'aide très important, par exemple en raison d'une perte durable de la capacité de discernement. Cette mesure n'entre en considération que si les autres curatelles, individuellement ou combinées entre elles, ne suffisent pas à protéger de façon adéquate la personne concernée. Elle recouvre l'assistance personnelle, la gestion du patrimoine et les relations juridiques avec les tiers. Le curateur a qualité de représentant légal et la personne concernée est privée de l'exercice de ses droits civils.

Les autres mesures de protection

Il existe d'autres mesures de protection que la curatelle qui ne relèvent pas de la responsabilité d'un service de l'État. Celles-ci n'ont pas été traitées dans l'audit. Il s'agit notamment des mesures personnelles anticipées. Toute personne a la possibilité de prendre par anticipation des mesures destinées à la protéger dans l'hypothèse où elle deviendrait incapable de discernement, et ce, par le biais du mandat pour cause d'incapacité et des directives anticipées :

- Dans le cadre d'un **mandat pour cause d'incapacité**, toute personne majeure et capable de discernement peut nommer une personne physique (proche, notaire ou autre) ou une personne morale (banque, fondation ou autre), qui sera chargée de lui fournir une assistance personnelle (par exemple prendre des décisions en matière de santé), de gérer son patrimoine ou de la représenter dans ses rapports juridiques avec les tiers au cas où elle deviendrait incapable de discernement (art. 360 à 369 CC) ;
- En prévision de problèmes de santé, toute personne capable de discernement peut déterminer, dans des **directives anticipées**, ses souhaits en matière de soins médicaux au cas où elle deviendrait incapable de discernement. Elle peut également désigner une

personne qui sera appelée à décider en son nom sur les soins médicaux à lui administrer (art. 370 à 373 CC).

Par ailleurs, d'autres mesures sont appliquées de « plein droit », c'est-à-dire qu'elles sont appliquées sans qu'aucune démarche auprès de l'autorité de protection ne soit nécessaire. Il s'agit de :

- La **représentation par le conjoint ou le partenaire enregistré** pour assurer les besoins personnels et matériels ordinaires de leur époux ou partenaire devenu incapable de discernement. Ils peuvent procéder à tous les actes juridiques nécessaires à la satisfaction des besoins courants (paiement du loyer, nourriture, habillement, etc.), la gestion ordinaire des revenus (recevoir les prestations d'assurance, etc.) et prendre connaissance de sa correspondance et la traiter pour autant qu'il s'agisse de factures ou de courriers administratifs (art. 374 à 376 CC) ;
- La **représentation dans le domaine médical**. La loi précise la liste et l'ordre des personnes pouvant représenter une personne incapable de discernement dans le domaine médical quand il n'existe pas de directives anticipées (art. 377 à 381 CC) ;
- La **personne résidant dans un établissement médico-social**. La loi prévoit notamment l'existence d'un contrat d'assistance entre l'institution et le représentant de la personne concernée, les mesures limitant la liberté de mouvement et la protection de la personnalité de la personne concernée (art. 382 à 387 CC).

3.1.3. Les acteurs

Le tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE)

En vertu de l'art. 105 de la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ), le TPAE est à Genève l'autorité de protection de l'adulte exerçant les compétences attribuées par le Code civil suisse.

Il intervient d'office, sur signalement (d'un proche, d'un médecin, d'un professionnel du réseau médico-social) ou à la demande de la personne concernée.

La loi d'application du code civil suisse liste, à son art. 5, les tâches qui sont dévolues au TPAE, à savoir :

- Recevoir et faire suite aux signalements et requêtes (art. 5 al. 1 let. l LaCC) ;
- Désigner un curateur (art. 5 al. 1 let. o LaCC) ;
- Veiller à ce que le curateur reçoive les instructions, les conseils et le soutien dont il a besoin pour accomplir ses tâches (art. 5 al. 1 let. c LaCC) ;
- Fixer la rémunération du curateur (art. 5 al. 1 let. w LaCC) ;
- Accorder le consentement aux actes du curateur (art. 5 al. 1 let. d LaCC) ;
- Approuver ou refuser les comptes qui lui sont soumis (art. 5 al. 1 let. 1 LaCC) ;
- Constater ou prononcer la libération du curateur de ses fonctions (art. 5 al. 1 let. g LaCC).

Les curateurs

On distingue trois types de curateur :

- Le curateur privé non professionnel (un proche),
- Le curateur privé professionnel (avocat, notaire, fiduciaire, huissier judiciaire, juriste),
- Le curateur officiel (collaborateur du SPAd).

Le TPAE désigne le curateur en fonction de la situation, des besoins de protection de la personne concernée et des problèmes à régler. Il tient compte, dans la mesure du possible, des souhaits de la personne concernée. Il peut désigner un proche (curateur privé non professionnel), à condition que cela soit dans l'intérêt de la personne concernée ; sinon, il désigne un professionnel disposant de compétences reconnues en matière juridique, sociale ou financière (curateur privé professionnel). Les personnes ne disposant pas d'un patrimoine suffisant sont prises en charge par des collaborateurs désignés du SPAd (curateur officiel).

Le SPAd⁷

Le SPAd a pour mission d'exécuter les mandats de curatelle que lui adresse le TPAE. Il assure l'aide et la protection requises par la situation de la personne dans les limites de la mesure prononcée par le Tribunal et dans le respect du cadre légal. Les personnes suivies par le service sont des personnes majeures sous mesure de protection et dont la fortune est inférieure à 50'000 F⁸.

Selon l'art. 1 al.3 du règlement sur le service de protection de l'adulte (RSPAd), « *les collaborateurs du service ont l'obligation d'accepter les mandats qui leur sont confiés par le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant* ». Dans la mesure du possible et dans le respect du principe d'autodétermination, ils s'efforcent d'aider les personnes dont ils ont la charge à stabiliser leur situation personnelle, administrative et financière et à (re)-gagner leur autonomie. Ils ne remplacent ni la famille ni le réseau d'ami. Ils s'occupent de :

- La coordination du réseau autour de la personne sous curatelle (p. ex. famille, médecins, HUG, ÉMS, IMAD) ;
- La gestion courante des revenus et des dépenses en fonction des moyens et du budget de la personne sous curatelle ;
- La représentation de la personne concernée dans certaines situations (p. ex. tribunaux, partenaires contractuels).

Le SPAd adapte régulièrement le suivi en fonction de l'évolution de la situation de la personne sous curatelle. Le SPAd n'octroie aucune prestation financière. Il gère les actifs dont disposent les personnes concernées.

L'art. 4 RSPAd précise les termes de la responsabilité des collaborateurs : « *la loi sur la responsabilité de l'État et des communes, du 24 février 1989, est applicable aux actes professionnels effectués par les collaborateurs du service.*

Lorsque les collaborateurs du service agissent dans le cadre de l'exécution d'un mandat de curatelle, le principe et l'étendue de la responsabilité s'apprécient au regard des règles posées par les articles 454 et suivants du Code civil suisse et de l'article 92 de la loi d'application du Code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, du 11 octobre 2012 ».

Le SPAd est principalement en contact avec les services de l'État suivants :

- Le service des prestations complémentaires (SPC) pour le versement des prestations complémentaires fédérales et/ou cantonales aux personnes bénéficiant d'une rente AVS ou AI, ainsi que des prestations cantonales familiales. De plus, pour les bénéficiaires de prestations complémentaires AVS/AI, le SPC alloue des participations ou des remboursements de frais médicaux non couverts par l'assurance-maladie et accorde un

⁷ Source : <https://www.ge.ch/curatelle-adulte-geree-spad>

⁸ Art. 2 RRC (Règlement fixant la rémunération des curateurs)

abonnement annuel des transports publics genevois (TPG) contre une participation financière⁹ ;

- L'Hospice général (Hg) pour la délivrance des prestations sociales financières afin de couvrir des charges supérieures aux ressources (entretien de base)¹⁰ ;
- L'AVS et l'AI pour le versement des rentes ;
- Les établissements médicaux sociaux (EMS) pour les personnes protégées hébergées dans ce type d'établissement.

Le SPAd est également en relation avec d'autres partenaires comme :

- Des établissements bancaires pour la gestion des comptes des personnes protégées ;
- Des assureurs pour l'assurance santé et habitation des personnes protégées ;
- Des acteurs associatifs ou privés dans le domaine du logement, de la santé ou des prestations sociales.

3.1.4. Le rôle et les responsabilités du curateur

Rôle du curateur

- Lors de l'entrée en fonction (art. 405 CC)

Selon l'art. 405 CC, le curateur réunit les informations nécessaires à l'accomplissement de sa tâche et prend personnellement contact avec la personne concernée. Si la curatelle englobe la gestion du patrimoine, il dresse sans délai, en collaboration avec le TPAE, un inventaire des valeurs patrimoniales qu'il doit gérer. Les biens sur lesquels portent les pouvoirs du mandataire et les tâches de celui-ci ressortent généralement de l'ordonnance instaurant la mesure de protection. Si les circonstances le justifient, le TPAE peut ordonner un inventaire public. L'inventaire est dressé dans les trois mois (art. 85 LaCC).

Lorsque l'exécution des tâches qui lui sont confiées l'exige, le mandataire doit informer les tiers de l'existence d'une mesure (art. 413 al. 3 CC).

- Dans les relations avec la personne concernée

Selon l'art. 406 CC, « le curateur sauvegarde les intérêts de la personne concernée, tient compte, dans la mesure du possible, de son avis et respecte sa volonté d'organiser son existence comme elle l'entend. Il s'emploie à établir une relation de confiance avec elle, à prévenir une détérioration de son état de faiblesse ou à en atténuer les effets ». Le TPAE précise également que le curateur doit être disponible et joignable aisément pour la personne concernée ou pour le TPAE lui-même¹¹.

Le curateur accomplit ses tâches avec le même devoir de diligence qu'un mandataire au sens du code des obligations. Pour rappel, l'art. 398 CO indique que « ¹ la responsabilité du mandataire est soumise, d'une manière générale, aux mêmes règles que celle du travailleur dans les rapports de travail. ² Le mandataire est responsable envers le mandant de la bonne et fidèle exécution du mandat. ³ Il est tenu de l'exécuter personnellement, à moins qu'il ne soit autorisé à le transférer à un tiers, qu'il n'y soit contraint par les circonstances ou que l'usage ne permette une substitution de pouvoirs ». Par ailleurs, le curateur est tenu au secret, à moins que des intérêts prépondérants ne s'y opposent.

⁹ Source : https://www.ge.ch/spc_ocpa/mission.asp

¹⁰ Source : https://www.hospicegeneral.ch/fr/aide_financiere

¹¹ Source : <http://ge.ch/justice/guide-du-curateur-nomme-par-le-tribunal-de-protection-de-ladulte-et-de-lenfant#Disponibilite3.6>

- Dans les relations avec le TPAE

L'art. 411 CC prévoit que le curateur remette au TPAE un rapport sur son activité et sur l'évolution de la situation de la personne concernée. Ce rapport doit être rédigé aussi souvent que nécessaire, mais au moins tous les deux ans.

Le curateur informe sans délai le TPAE des faits nouveaux qui justifient la modification ou la levée de la curatelle (art. 414 CC).

- Dans le domaine de la gestion du patrimoine

L'art. 408 CC prévoit que « *le curateur chargé de la gestion du patrimoine administre les biens de la personne concernée avec diligence et effectue les actes juridiques liés à la gestion* ». Il peut, entre autres, assurer l'encaissement des prestations dues par les tiers et régler les dettes dans la mesure où cela est indiqué. Le Conseil fédéral a édicté des dispositions relatives au placement et à la préservation des biens.¹²

Dans la mesure du possible, le curateur doit équilibrer le budget de la personne protégée en lui assurant le minimum vital si les moyens sont limités. Si le capital doit être préservé autant que possible, c'est le bien-être de la personne qui prime. Le capital peut être utilisé pour assurer notamment des soins à domicile de qualité. Le curateur a le devoir d'anticiper les situations délicates afin d'éviter dans tous les cas l'endettement de la personne protégée. Par exemple, les demandes de prestations complémentaires doivent être effectuées suffisamment tôt et régulièrement si la fortune diminue rapidement. Un déclenchement tardif des prestations complémentaires peut créer un dommage à la personne protégée, dommage dont la responsabilité pourra être imputée au curateur.¹³

L'art. 410 CC impose au curateur de tenir des comptes et de les soumettre à l'approbation du TPAE aux périodes fixées par celui-ci, mais au moins tous les deux ans.

Les comptes doivent être accompagnés des relevés bancaires, des avis de débit ou crédit de toutes les opérations si celles-ci ne sont pas clairement notées sur les relevés bancaires (destinataires et montant), des relevés de dépôts et de toutes autres pièces justifiant les dépenses et les recettes.

- Lors de la fin du mandat

Le mandataire est tenu d'assurer la gestion des affaires dont le traitement ne peut être différé jusqu'à l'entrée en fonction de son successeur, à moins que le TPAE n'en décide autrement (art. 424 CC).

Au terme de ses fonctions, le curateur adresse au TPAE un rapport d'activité final et les comptes finals. Le tribunal examine et approuve le rapport final de la même manière que les rapports et les comptes périodiques. Le curateur adresse ces documents à la personne concernée ou à ses héritiers et, le cas échéant, au nouveau curateur (art. 416 CC) et tient les biens de la personne concernée à disposition.

¹² Ordonnance fédérale sur la gestion du patrimoine dans le cadre d'une curatelle ou d'une tutelle (OGPCT, 211.223.11, du 4 juillet 2012)

¹³ Source : <http://ge.ch/justice/guide-du-curateur-nomme-par-le-tribunal-de-protection-de-ladulte-et-de-lenfant#Sauvegarde3.1>

Le TPAE peut dispenser le curateur de l'obligation d'établir ces rapports finals si les fonctions du curateur prennent fin pour cause de résiliation des rapports de travail du curateur professionnel ou officiel.

Responsabilité du curateur

Selon l'art. 454 CC, « toute personne qui, dans le cadre de mesures prises par l'autorité de protection de l'adulte, est lésée par un acte ou une omission illicite, a droit à des dommages-intérêts et, pour autant que la gravité de l'atteinte le justifie, à une somme d'argent à titre de réparation morale. Les mêmes droits appartiennent au lésé lorsque l'autorité de protection de l'adulte ou l'autorité de surveillance ont agi de manière illicite dans les autres domaines de la protection de l'adulte. La responsabilité incombe au canton ; la personne lésée n'a aucun droit à réparation envers l'auteur du dommage. L'action récursoire contre l'auteur du dommage est régie par le droit cantonal ».

Par ailleurs, l'art. 92 LaCC complète ces dispositions sur la responsabilité : « la responsabilité envers toute personne lésée par un acte ou une omission illicite dans le cadre de mesures de protection prises par le Tribunal de protection incombe au canton. Lorsque le dommage a été causé intentionnellement ou par négligence grave par un curateur privé, l'État dispose d'une action récursoire au sens de l'article 454 alinéa 4 CC, laquelle est régie par la loi sur la responsabilité de l'État et des communes, du 24 février 1989, applicable par analogie. L'action récursoire au sens de l'article 454 alinéa 4 CC est régie par la loi sur la responsabilité de l'État et des communes, du 24 février 1989, pour ce qui concerne les membres du Tribunal de protection et les curateurs professionnels employés au sein de l'administration cantonale ».

L'art. 2 de la loi sur la responsabilité de l'État et des communes (LREC) précise que « l'État de Genève et les communes du canton sont tenus de réparer le dommage résultant pour des tiers d'actes illicites commis soit intentionnellement, soit par négligence ou imprudence par leurs fonctionnaires ou agents dans l'accomplissement de leur travail. Les lésés n'ont aucune action directe envers les fonctionnaires ou agents ». L'art. 3 LREC indique que « lorsque le dommage a été causé intentionnellement ou par négligence grave, l'État ou la commune dispose, même après la fin du mandat ou des rapports de service, d'une action récursoire contre les magistrats, fonctionnaires ou agents ».

3.1.5. Les chiffres clés

Au sein du TPAE et dans le secteur des majeurs, une augmentation régulière de l'activité en matière de mesures de protection est constatée. Cela se confirme si l'on compare l'activité 2017 à celle de 2016. Il y a non seulement plus de dossiers suivis, mais également beaucoup plus de saisines et plus de décisions rendues.

Mesures de protection

Mesures en cours	2015	2016	2017
Mesures en faveur de personnes majeures	4 831	5 047	5 399
Dont			
- Curatelles de portée générale	1 749	1 748	1 773
- Curatelles de représentation	2 782	3 026	3 432

Source : Compte rendu de l'activité du Pouvoir judiciaire en 2017

En moyenne, plus de la moitié des mesures de protection en faveur de personnes majeures sont attribuées à des curateurs du SPAd.

3.2. Le Service de Protection des adultes SPAd

3.2.1. Historique

Né de la restructuration du service du tuteur général en 2006, le SPAd a été créé afin de prendre en charge exclusivement les mesures de protection des adultes, les mineurs étant quant à eux gérés par le service de protection des mineurs (SPMi).

Le SPAd fait partie de l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (anciennement Direction générale de l'action sociale – DGAS), elle-même rattachée (depuis le 1^{er} juin 2018) au département de la cohésion sociale (DCS).

3.2.2. Organisation générale

Le SPAd était composé, au 31 décembre 2017, de 95.17 ETP.

Le SPAd comporte une direction assistée d'un pool administratif et ressources humaines. Ce service bénéficie d'une fonction de contrôle interne et d'une assistance informatique (TAMI) en collaboration avec le département.

Le SPAd est également composé des services opérationnels et des fonctions supports suivants :

Service des prestations sociales

Ce service regroupe les secteurs opérationnels (secteurs A, B, C) qui gèrent les mandats de curatelle des personnes protégées. Depuis octobre 2016, les secteurs sont composés à la fois d'intervenants en protection de l'adulte (IPA) et de gestionnaires. Chaque secteur est géré par un chef de secteur qui a sous sa responsabilité neuf IPA et neuf gestionnaires. Les dossiers des personnes protégées sont traités par un binôme, un IPA et un gestionnaire. Le binôme gère en moyenne environ 120 dossiers. Ce mode de fonctionnement est en cours de modification avec la nouvelle réorganisation (voir chapitre 4.1).

Ce service dispose également de deux unités de support :

- **L'UGBM** (unité de gestion des biens mobiliers) composé d'un responsable et de deux collaborateurs. Ils agissent sous délégation de compétences des curateurs, par exemple pour organiser le nettoyage ou le déménagement d'un appartement d'une personne protégée.
- Un **pool de secrétariat** regroupant l'ensemble des secrétaires qui interviennent auprès des IPA et des gestionnaires. Cela permet de mutualiser les ressources et d'assurer une uniformisation des pratiques. Les secrétaires peuvent désormais se remplacer mutuellement et ne sont plus rattachées à un secteur. Elles apportent un support administratif pour la gestion des dossiers des personnes protégées (p. ex. ouverture des dossiers, rédaction des courriers, mises à jour des lettres types dans TAMI).

Service administration et finances

Le service administration et finances se décompose en deux corps de métiers : les facturistes, qui s'occupent de la saisie des factures des personnes protégées, et les caissiers-comptables, qui effectuent les opérations comptables et s'occupent de la caisse du SPAd, ouverte le matin aux personnes protégées.

Un contrôleur de gestion a rejoint les équipes de ce service en août 2017 pour gérer les deuxièmes rappels de factures des lieux de vie des personnes protégées.

Secteur juridique

Le secteur juridique est composé de 9 collaborateurs dont une responsable et 2 avocats stagiaires. Il est scindé en 3 pôles de compétences (dossiers juridiques, biens immobiliers et successions, assurances sociales AI - SPC et assurances privées). Il gère actuellement 700 dossiers dont 219 dossiers juridiques et 190 dossiers biens immobiliers et successions reçus en 2018. Il intervient sur délégation des curateurs ou sur mandat prononcé par le TPAE pour une tâche spécifique (procédure judiciaire, succession, représentation vis-à-vis d'une personne).

Les dossiers juridiques sont au nombre de 450 et consistent en une représentation des personnes protégées dans des problématiques juridiques diverses et/ou des procédures judiciaires en matière civile (droit du bail, droit de la famille, droit du travail, droit des contrats, droit des sociétés, droit de la responsabilité civile), en matière d'assurances sociales (SPC, AI, HG, LAmal), en matière administrative (droit des étrangers, droit de la circulation routière), en matière pénale lorsque la personne protégée est victime d'infractions.

Les dossiers successions et biens immobiliers sont au nombre de 250 et consistent à représenter les personnes protégées en leur qualité d'héritières ou de propriétaires, nues-propriétaires, usufruitières, etc. en suisse ou à l'étranger.

Chancellerie

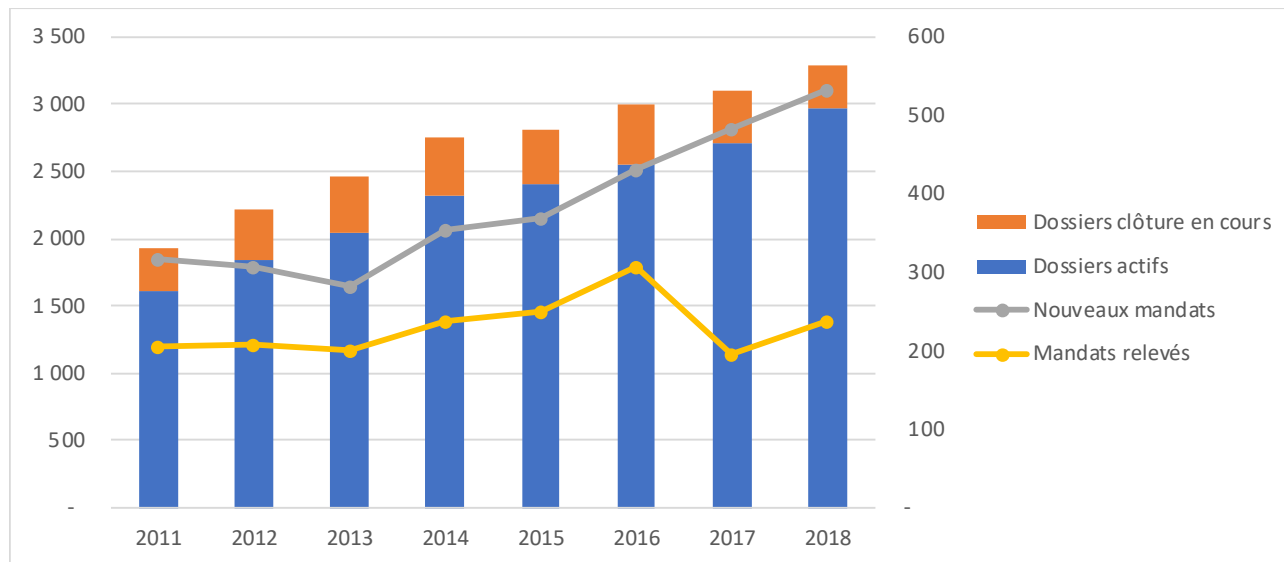
La chancellerie s'occupe notamment de la saisie des ordonnances du TPAE dans l'application métier TAMI, de la création des tiers dans l'application métier TAMI, du tri et de la dématérialisation du courrier entrant dans la GED. Elle gère également la réception en accueillant les personnes protégées qui s'y présentent.

Domaine gestion et assurances sociales

Le domaine gestion et assurances sociales apporte un soutien métier aux collaborateurs des secteurs opérationnels sur les questions en lien avec la gestion et les assurances sociales et s'occupe de la standardisation des processus transversaux : coordination des changements d'assurance maladie, demande de renouvellement des aides de l'hospice général, demande de prestations complémentaires, transmission des données pour les déclarations fiscales.

3.2.3. Flux de dossiers et indicateurs du service

Le nombre de mandats de curatelle gérés au sein du SPAd a évolué de la manière suivante :

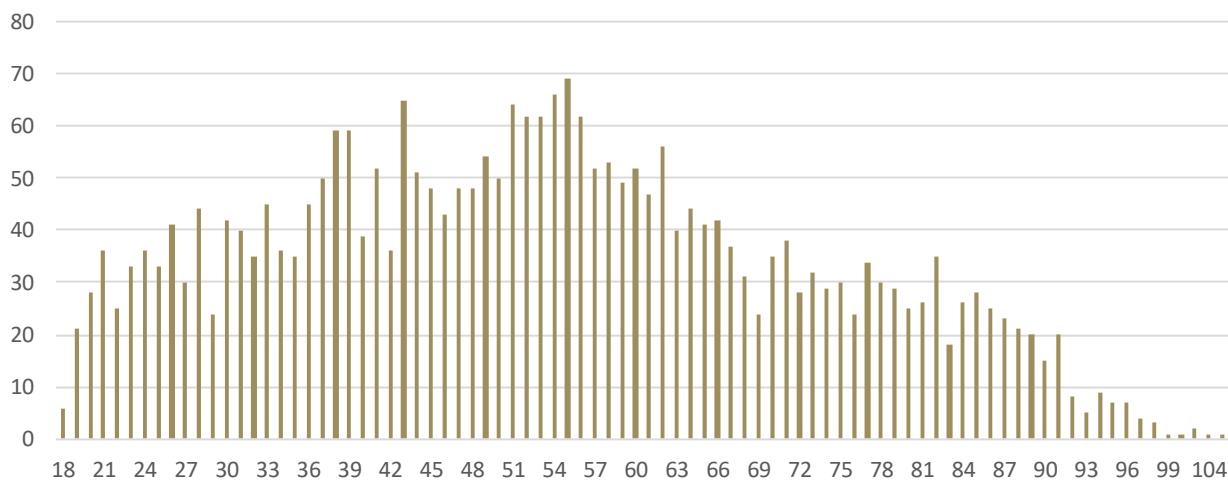


	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dossiers actifs	1 605	1 838	2 045	2 318	2 410	2 550	2 704	2 961
Dossiers clôture en cours	325	385	419	433	401	444	394	323
Nouveaux mandats	316	308	283	353	369	432	482	533
Mandats relevés	206	208	200	238	251	307	195	237

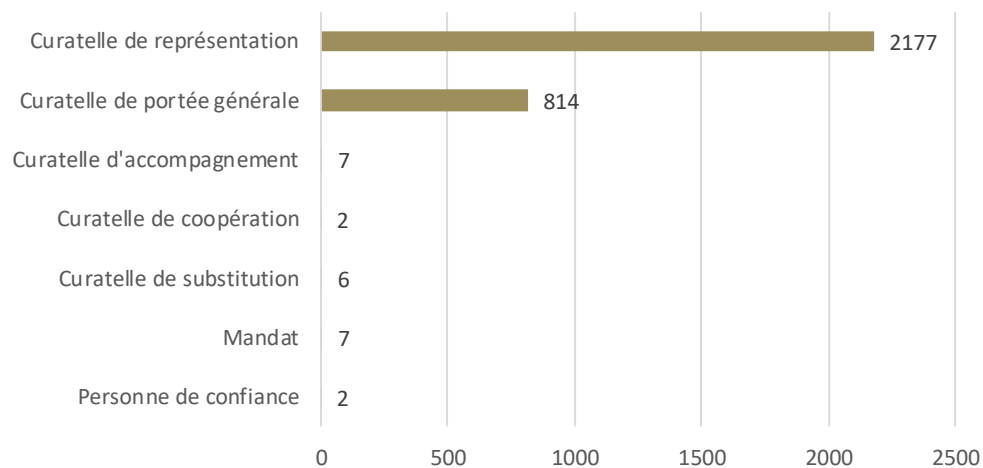
Source : SPAd

La répartition des dossiers actifs par âge et type de curatelle, au mois de juin 2018, était la suivante :

Âge des personnes protégées



Type de curatelle



4. ANALYSE

L'analyse de la Cour, présentée dans le présent chapitre, est structurée de la façon suivante :

- Organisation et ressources humaines (chapitre 4.1) ;
- Opérations et activités (chapitre 4.2) ;
- Pilotage et contrôle (chapitre 4.3) ;

La Cour a choisi de regrouper au chapitre 5 l'ensemble des recommandations, sous la forme d'une recommandation conclusive.

4.1. Organisation et ressources humaines

4.1.1. Contexte

Réorganisations du SPAd

Le SPAd a subi, au cours des dernières années, de nombreuses réorganisations avec pour objectif principal une gestion plus efficiente des mandats de manière à absorber le flux de dossiers à traiter de plus en plus important.

En 2012, suite à un audit externe, une réorganisation du service a été faite afin de renforcer le positionnement des gestionnaires. Une section spécifique de gestion a ainsi été créée. Cette séparation physique des assistants sociaux et des gestionnaires ainsi que la double hiérarchie se sont avérées finalement peu efficaces et ont rendu plus difficile la gestion des dossiers.

En 2016, la nouvelle direction du service a initié un travail important de réorganisation du service et de reprise en main de son fonctionnement. Ce travail devait se faire dans les limites budgétaires fixées tout en assurant le traitement quotidien des dossiers continuant à être attribués par le TPAE. Les objectifs ont été à la fois de gagner en efficacité et en contrôle, mais aussi de replacer la personne protégée au cœur du dispositif en réinstallant un modèle global de prise en charge des dossiers.

La réorganisation a consisté en priorité à :

- Rédiger les processus, les procédures et les règles de fonctionnement du service afin de cadrer l'ensemble des activités et tâches réalisées au sein du SPAd ;
- Profiter de la démarche de gestion des risques et de SCI pour structurer le pilotage et la gouvernance du service ;
- Réorienter l'organisation du SPAd sur son cœur de métier : « la délivrance de prestations aux personnes protégées » ; pour cela, un travail important a dû être fait pour rapprocher les fonctions d'IPA et de gestionnaire afin d'avoir une unité de travail sur un dossier ; les fonctions de support ont par conséquent été adaptées autour du traitement des dossiers.

Les principales évolutions organisationnelles ont été les suivantes :

- **Création du service des prestations sociales** pour standardiser et coordonner les processus métier. Ce service regroupe les secteurs opérationnels qui gèrent les mandats de curatelle des personnes protégées.
- **Suppression de la section gestion** et regroupement des IPA et des gestionnaires au sein des secteurs. Un binôme (un IPA et un gestionnaire) gère en moyenne environ 120 dossiers. Le mandat de curatelle est attribué nominativement à l'IPA (le chef de secteur

est co-curateur). L'IPA travaille ensuite avec le gestionnaire pour les aspects financiers et avec les autres services de support du SPAd : pool de secrétariat, UGBM, finance, juridique. Il y a 2.6 ETP support pour un IPA.

- **Création d'un pool de secrétariat** regroupant l'ensemble des secrétaires qui interviennent auprès des IPA et des gestionnaires. Cela permet de mutualiser les ressources et d'assurer une uniformisation des pratiques. Les secrétaires peuvent désormais se remplacer mutuellement et ne sont plus rattachées à un secteur.
- **Recrutement d'un contrôleur de gestion** pour gérer les deuxièmes rappels de factures des lieux de vie des personnes protégées (environ 1'000 rappels par mois).
- **Création du domaine gestion et assurances sociales** avec pour tâche un appui métier (expertise) auprès des collaborateurs des secteurs opérationnels et la standardisation des processus transversaux : coordination des changements d'assurance maladie, demande de renouvellement des aides de l'hospice général, demande de prestations complémentaires, transmission des données pour les déclarations fiscales, etc.

La mise en œuvre d'une gestion électronique de documents a également eu une incidence sur l'organisation du SPAd et notamment sur la Chancellerie qui a dû adapter sa façon de travailler.

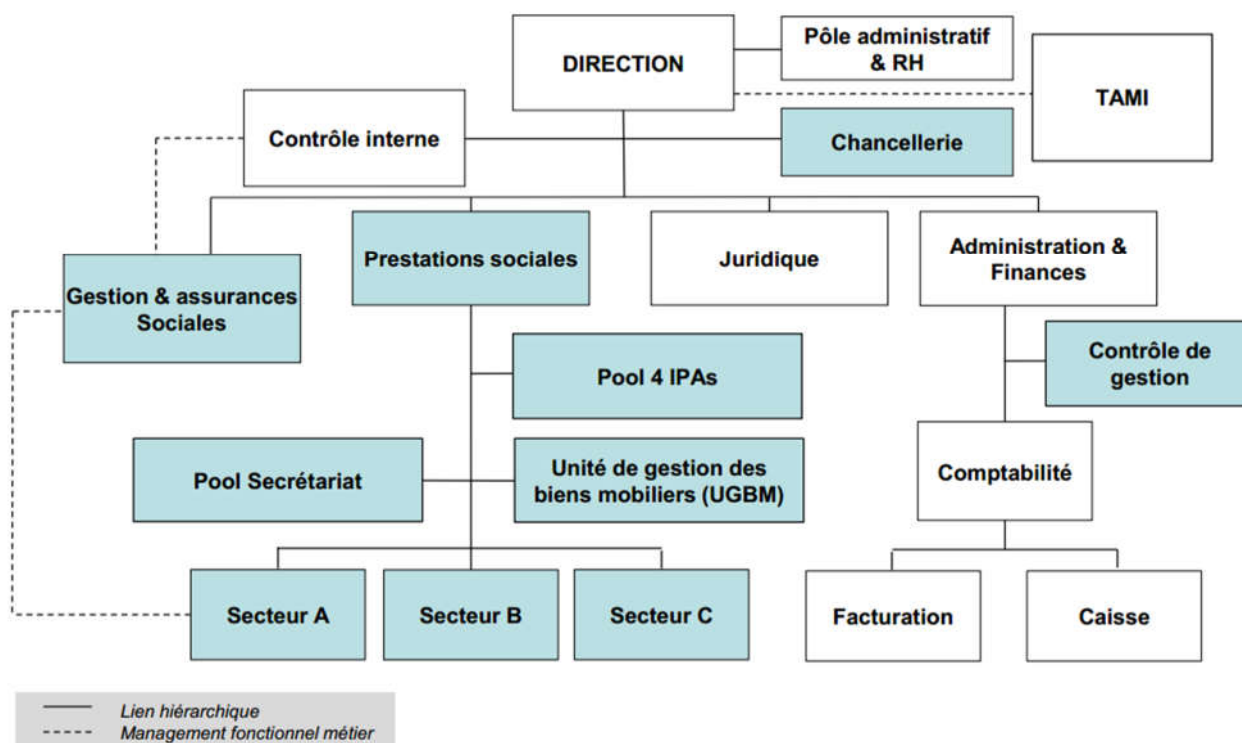
Fin 2017, une nouvelle étape de la réorganisation du SPAd est initiée. L'élément majeur de cette étape est la suppression de la logique de binôme « IPA/Gestionnaire » pour gérer un dossier. Une fonction unique d'IPA/titulaire de mandat est ainsi créée avec comme responsabilité d'assurer l'entièreté de la relation avec la personne protégée et ainsi de couvrir les aspects sociaux et financiers du dossier.

Une équipe « pilote » est, dans un premier temps, constituée afin de tester ce nouveau type d'organisation. Quatre IPA, sous contrat auxiliaire de 36 mois, sont recrutés en décembre 2017. Leur rôle sera d'assurer l'entièreté des tâches de curatelle (aspects sociaux et financiers d'un dossier) pour les mandats qui leur sont confiés. Ces quatre nouveaux collaborateurs ont été rattachés directement à la cheffe de service des prestations sociales et ont eu pour objectif de traiter tous les nouveaux dossiers attribués par le TPAE à concurrence de 70 dossiers par personne afin de ne pas surcharger les autres secteurs.

En mai 2018, le SPAd a décidé d'étendre cette expérience de façon progressive à l'ensemble des secteurs opérationnels. Les mandats du secteur A sont réattribués entre les IPA et les gestionnaires ; ces derniers vont désormais devenir titulaires de mandat. Ainsi les dossiers seront gérés de A à Z par le même collaborateur. Chaque collaborateur aura désormais une charge d'environ 60 à 70 dossiers (au lieu de 120). Les mandats à prédominance administrative et financière seront confiés aux anciens gestionnaires. Cela concerne notamment les personnes protégées en ÉMS bénéficiant d'un encadrement psychosocial stable. Les personnes protégées ayant besoin d'un accompagnement social plus important seront gérées par les IPA (par exemple les toxicomanes). Ce changement doit se poursuivre jusqu'en mars 2019 pour l'ensemble des secteurs.

Des formations de remise à niveau, notamment sur les assurances sociales et les aspects juridiques, sont dispensées.

Organigramme – Incidence nouvelle organisation



Fonctions de support

Chaque curateur bénéficie en interne du support d'autres collaborateurs spécialisés dans un domaine. Ainsi, pour le traitement d'un dossier, peuvent intervenir les équipes de la chancellerie, de l'UGBM, le pool secrétariat, les facturistes, les comptables, les juristes ou encore le groupe assurances sociales.

Une réflexion est en cours sur la charge de travail actuelle des secrétaires afin d'identifier si d'autres tâches administratives, ne nécessitant pas de compétences métier, pourraient leur être confiées. Par exemple :

- La préparation des demandes de fonds aux fondations privées ;
- La déclaration des accidents aux assurances ;
- Le renouvellement des pièces d'identité des personnes protégées.

Par ailleurs, les tâches confiées aux facturistes pourraient également évoluer avec la suppression du rôle de gestionnaire.

Enfin, un deuxième réviseur doit être recruté pour le domaine gestion et assurances sociales dès que le poste prévu à cet effet sera disponible.

Compétences et formation des collaborateurs

Un plan de formation continue a été mis en place au sein du SPAd.

L'objectif à terme de la direction du SPAd est que tous les IPA / titulaires de mandats aient suivi avec succès le module 1 du CAS (Certificate of advanced studies) en curatelle d'adulte de la HETS

Vaud. La participation à ce premier module est prise en charge par le service en termes financier (frais d'écologie) et de temps (présence aux cours durant les heures de travail). En revanche, les modules 2 et 3 de ce CAS ne sont pas financés par le SPAd. Certains collaborateurs ont malgré tout entrepris volontairement de suivre l'ensemble des modules de ce CAS en curatelle.

Des formations de remise à niveau, notamment sur les assurances sociales et les aspects juridiques, sont également dispensées à l'interne. De plus, la direction du SPAd a mis en place un encadrement spécifique d'accompagnement au changement¹⁴ pour les IPA et les gestionnaires :

- Une séance hebdomadaire réunissant l'ensemble des collaborateurs du secteur A et la direction du SPAd ;
- Une boîte email dédiée à toute question relative aux actions à mener dans la gestion d'un mandat de curatelle, aussi bien sur le volet social que financier ;
- Des « coachs » ont été désignés parmi les IPA et les gestionnaires avec une affectation moins importante de mandats de curatelle dans leur portefeuille afin de pouvoir apporter un soutien aux collaborateurs dans leurs nouvelles tâches.

Absentéisme des collaborateurs

Le SPAd doit faire face à un taux d'absentéisme élevé. Même si le taux d'absentéisme global est contenu, il reste important et peut être beaucoup plus élevé pour certaines catégories de personnel.

Selon l'analyse réalisée par le SPAd, entre 2012 et 2018, il est constaté une augmentation régulière mais significative de jours d'absence chez les collaborateurs toutes fonctions confondues. Durant cette période, les jours d'absence sont passés de 1'091 à 3'331.

SPAd jours d'absences	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
<i>Jours d'absence courtes durées</i>		628	669	683	540	667	753	836
<i>Représentant en %</i>		2.2	2.3	2.3	1.7	2.0	2.2	2.3
<i>Représentant en ETP</i>		1.7	1.8	1.9	1.5	1.8	2.1	2.3
<i>Jours d'absence longues durées</i>		463	329	1 615	1 614	1 344	1 974	2 495
<i>Représentant en %</i>		1.6	1.1	5.5	5.1	4.1	5.7	6.7
<i>Représentant en ETP</i>		1.3	0.9	4.4	4.4	3.7	5.4	6.8
Total jours d'absence courtes et longues durées		1 091	998	2 298	2 154	2 011	2 727	3 331
<i>Représentant en %</i>		3.8	3.4	7.8	6.9	6.1	7.9	9.0
<i>Représentant en ETP</i>		3.0	2.7	6.3	5.9	5.5	7.5	9.1

* situation au 31 décembre 2018

Source : SPAd

Selon le SPAd, « l'absence de courte durée (de 1 à 30 jours d'absence) est importante, mais globalement stable entre 2012 et 2018, représentant en moyenne 640 jours par année. [...] Ces absences représentent 2.5 ETP et occasionnent un report de charge sur les collaborateurs présents, une démotivation du personnel devant traiter des demandes supplémentaires de collègues absents. Cela contribue à l'augmentation du retard cumulé dans la gestion des dossiers au fil des années. [...]

En ce qui concerne l'absence de longue durée, donc supérieure à 30 jours, l'analyse montre une augmentation significative depuis 2016 (5.2% à 9.2% au 31.08.2018) au sein du service. [...] Les absences cumulées longue durée et l'absence en lien avec la temporalité d'un recrutement potentiel représentant 7.5 ETP ».

Un tableau de suppléance des tâches a été mis en place pour déterminer qui sont les suppléants en cas de courtes absences (1 à 30 jours) et de longues absences (> à 30 jours). La chaîne de suppléance est généralement la suivante :

- Suppléant IPA (désigné parmi les autres IPA du secteur) ;

¹⁴ Ces mesures sont liées au projet de service et non à sa gestion, elles n'ont pas un caractère pérenne.

- Gestionnaire du binôme pour les tâches spécifiquement financières ;
- Chef de secteur. Le chef de secteur délègue les tâches à d'autres collaborateurs, car il n'a pas les moyens de remplacer lui-même tous les absents.

Ce tableau de suppléance devra être remis à jour avec la nouvelle organisation.

En moyenne, il y a deux absents en continu par secteur opérationnel. Aujourd'hui, les dossiers des personnes protégées suivies par ces collaborateurs ne sont pas traités pendant l'absence du collaborateur, ce qui met en péril la délivrance des prestations du service. Pour des raisons budgétaires, il n'a pas encore été possible de créer un dispositif de remplacement adéquat.

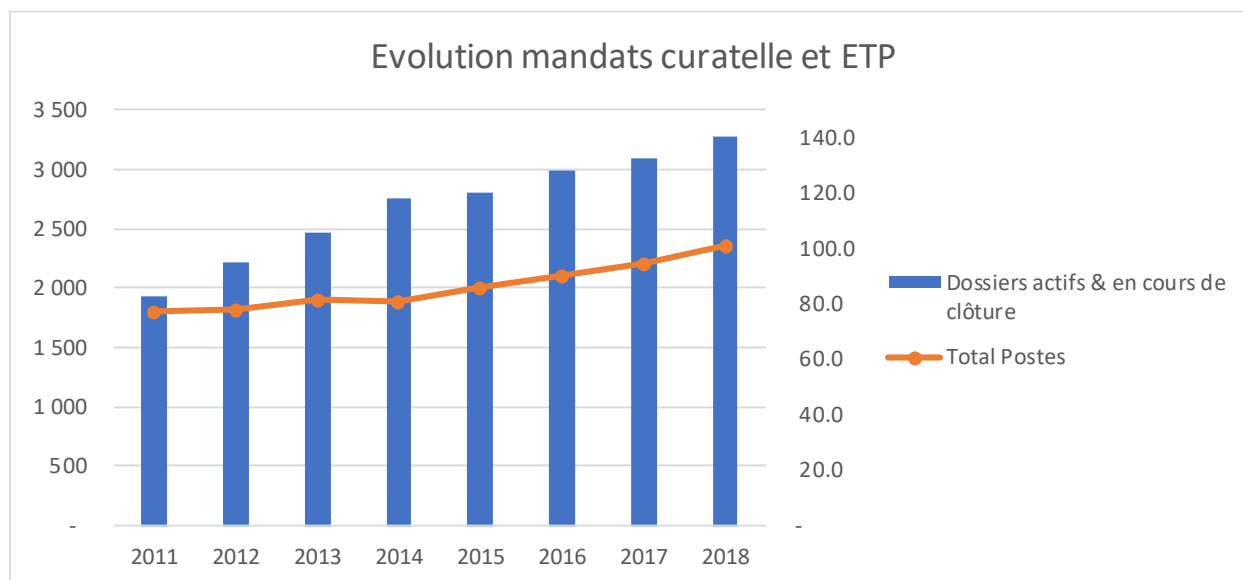
Certaines options sont cependant en cours de réflexion, comme la création d'un pool de remplacement pour les absences de courte durée entre 1 et 30 jours et la création d'un nouveau secteur (recrutement d'un chef de secteur prévu au budget 2019) afin de décharger les secteurs existants et de donner la possibilité aux chefs de secteur d'effectuer une vraie suppléance en cas d'absence.

Turnover

Au-delà de l'absentéisme, le SPAd doit également gérer un nombre important de départs. Durant les années 2017 et 2018, sept collaborateurs ont démissionné, principalement des fonctions d'IPA et de chefs de secteur.

Capacité du SPAd et évolution de l'activité

Le nombre total de dossiers à gérer par le SPAd est en constante augmentation :



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dossiers actifs & en cours de clôture	1 930	2 223	2 464	2 751	2 811	2 994	3 098	3 284
Total Postes	77.6	78.4	81.4	81.1	86.1	90.1	94.5	101.4

Source : SPAd

Le nombre de dossiers a crû de 61% entre 2011 et 2017, soit environ 1'150 dossiers supplémentaires, alors que le nombre de postes n'augmentait que de 23%, soit 18 ETP. Il y a en effet de plus en plus de mandats de curatelle confiés au SPAd en lien avec l'évolution de la société : augmentation de la part des personnes âgées avec des troubles cognitifs, augmentation du nombre de toxicomanes ou de jeunes adultes fragilisés, hausse des mineurs suivis par le SPMI qui, une fois à l'âge adulte, sont suivis par le SPAd.

De plus, le SPAd craint de voir un afflux de plus en plus important de dossiers actuellement gérés par des curateurs privés qui s'occupent de personnes protégées dont le niveau de fortune va passer en dessous du seuil de 50'000 francs.

La loi impose au SPAd de traiter tout dossier confié par le TPAd, même si les collaborateurs du service ne bénéficient pas du temps nécessaire pour le gérer.

Aujourd'hui, chaque IPA traite en moyenne 120 dossiers en binôme avec un gestionnaire.

4.1.2. Constats

La Cour constate l'existence d'un nombre important d'initiatives visant à rendre plus efficient le fonctionnement du SPAd et d'en renforcer le contrôle. La nouvelle direction du service a engagé dès 2016 une transformation importante de son organisation et de la façon de traiter un dossier de curatelle. La structure du service a été revue, la gouvernance a été renforcée et la logique opérationnelle de traitement d'un dossier est en cours de refonte.

Ces changements ont été lancés et se poursuivent dans un contexte de flux de dossiers continu et croissant, ainsi qu'un fort taux d'absentéisme et de turnover.

La Cour note que ces évolutions organisationnelles importantes et utiles restent cependant très difficiles à mettre en œuvre dans l'environnement actuel et doivent être accompagnées de façon appropriée. La situation actuelle, et notamment la charge de travail, ne permet malheureusement pas de mener cette mutation de façon satisfaisante. Au-delà de ne pas produire les effets escomptés en matière d'efficience, cela a une incidence négative sur le climat de travail.

De même, les prestations rendues ne sont pas encore satisfaisantes et les gains d'efficience attendus de la nouvelle restructuration s'avéreront certainement très vite insuffisants pour absorber les nouveaux dossiers avec la réactivité et la qualité souhaitées.

Constat 1 : Une conduite du changement non aboutie et à forts risques

Les multiples changements engagés par la direction du SPAd nécessitent une conduite du changement importante afin d'accompagner les collaborateurs dans cette transformation.

Or, la Cour constate que tous ces changements sont opérés dans un environnement compliqué dans lequel la direction doit composer avec des contraintes budgétaires, une forte charge de travail, un taux d'absentéisme et de turnover encore important, tout en continuant à absorber un flux de dossiers attribués toujours plus nombreux.

Il est ainsi difficile de mener de front des changements majeurs d'organisation et de pratiques professionnelles tout en gérant un flux continu de dossier, d'autant que :

- Les IPA et les gestionnaires (pour certains d'entre eux) doivent apprendre de nouvelles tâches compte tenu de la dernière réorganisation,
- Le support hiérarchique des chefs de secteur est limité, sous l'angle de la disponibilité et de l'expérience en curatelle, pour accompagner les changements importants mis en œuvre,
- Les fonctions de support ne sont pas encore « matures » : délégation récente de nouvelles tâches (facturiste, secrétariat), réorganisation en parallèle (juriste, assurances sociales, contrôle), mise en œuvre partielle de la GED.

Même si le renfort temporaire de quatre auxiliaires a permis d'absorber pendant quelques mois les nouveaux dossiers, déchargeant d'autant les autres collaborateurs, la situation va devenir très difficile sans un renfort plus important.

Constat 2 : Un taux d'absentéisme et un turnover importants des IPA et des chefs de secteur

Un travail important a été engagé par la direction en matière de gestion des ressources humaines. Cependant, la Cour constate que le taux d'absentéisme actuel reste encore élevé pour les fonctions d'IPA. De même, le turnover important des IPA nécessite le recrutement et l'intégration de nouveaux collaborateurs.

La direction doit aussi faire face à de nombreuses vacances des chefs de secteur rendant difficile l'encadrement des équipes :

- Taux d'absentéisme 2017 : > 14 % pour les fonctions d'IPA ;
- Plusieurs départs entre 2017 et 2018, notamment des IPA et des chefs de secteurs.

La situation en matière d'absentéisme s'est par ailleurs fortement dégradée depuis septembre 2018, notamment au sein du pool secrétariat, avec 11 secrétaires sur 13 en absence maladie.

Enfin, le recrutement de personnel est un processus long qui ne permet pas de pallier les absences dans des délais raisonnables et appropriés aux situations souvent délicates, voire urgentes des personnes protégées. Une solution permanente et immédiate est souvent nécessaire pour répondre aux sollicitations de ces personnes.

Constat 3 : Une structure d'encadrement insatisfaisante

L'organisation du SPAd a subi de nombreuses transformations depuis les travaux de réorganisation engagés par la direction. La Cour constate que suite à ces changements, la structure d'encadrement doit encore être adaptée afin de mieux tenir compte des besoins des collaborateurs et de rationaliser ce type de fonctions.

En effet, les fonctions d'encadrement sont très disparates. Il existe de nombreux intitulés et de classes de fonctions pour des réalités d'encadrement différentes : chef de service, chef de secteur, chef de secrétariat. Certains postes d'encadrement sont également vacants et certains responsables d'équipe n'ont pas de statut de cadre.

Par ailleurs, le rôle des chefs de secteur « opérationnels » encadrant les curateurs n'est pas adéquat :

- Le rôle de manager de proximité des chefs de « secteur » n'est actuellement pas assuré. Il est difficile pour une même personne d'encadrer 20 personnes, de superviser/contrôler 1'000 dossiers, d'assurer la co-curatelle de ces mêmes 1'000 dossiers et de pallier les

absences importantes des IPA. Cet accompagnement « terrain » est primordial dans cette phase de transformation des fonctions d'IPA et de gestionnaire.

- Le chef de secteur cumule les fonctions de co-curateur, de supérieur hiérarchique, de contrôleur et de suppléant. Il existe une confusion entre un rôle hiérarchique (supervision, contrôle) et fonctionnel (co-curateur, expert métier). Ce cumul présente également un potentiel conflit d'intérêts.

Constat 4 : Une limite de capacité de traitement des dossiers actuellement atteinte

La Cour constate qu'actuellement le SPAd n'est pas en capacité de traiter les dossiers qui lui sont confiés. Le risque d'aggravation de situations déjà fragiles de personnes mises sous curatelle reste important si les curateurs ne peuvent traiter les dossiers dans un délai approprié. Par ailleurs, le manque de temps limite considérablement l'accompagnement social des personnes protégées dans l'amélioration de leurs conditions de vie en vue de favoriser le retour à une certaine autonomie.

De même, tout retard pris dans la gestion des dossiers en cours, notamment en cas d'absence ou de surcharge de travail, est difficilement rattrapable dans ce contexte.

La Cour note cependant que la nouvelle organisation mise en place par le SPAd devrait à terme permettre d'absorber une partie du flux supplémentaire continu de dossiers. Le renfort de ressources a dans un premier temps soulagé les collaborateurs des secteurs opérationnels en prenant en charge les nouveaux mandats. La nouvelle répartition des mandats et la suppression des binômes IPA/gestionnaire devraient adapter la charge de travail des curateurs, même si un temps d'apprentissage sera nécessaire aux IPA et aux gestionnaires pour appréhender leur nouvelle fonction.

Constat 5 : Une réactivité insatisfaisante de prise en charge d'une nouvelle curatelle

La Cour constate que la réactivité actuelle du SPAd pour traiter les demandes de curatelle est insuffisante.

La mise en place de la curatelle (investigation, établissement du budget, prestations sociales financières, accompagnement social) peut prendre beaucoup de temps étant donné à la fois le délai d'obtention de certaines informations, mais également la surcharge de travail des collaborateurs du SPAd. Il peut s'écouler ainsi plusieurs mois pour stabiliser une situation. De plus, la mise en place des flux financiers (SPC et Hg) prend souvent du temps pendant lequel la situation financière des personnes protégées est critique, ce qui conduit le SPAd à devoir assurer le minimum vital. En ce sens, la Cour a identifié qu'au mois de juin 2018, 191 personnes protégées ont des fortunes « négligables » réparties de la manière suivante :

- Entre 0 et - 1'000 F : 69 personnes protégées ;
- Entre -1'000 F et -5'000 F : 60 personnes protégées ;
- Entre -5'000 F et -50'000 F : 56 personnes protégées ;
- Entre -50'000 F et -600'000 F : 6 personnes protégées.

Par ailleurs, le TPAE s'est trouvé dans l'obligation d'avoir recours à des curateurs privés professionnels pour prendre en charge des mesures provisionnelles et superprovisionnelles, car le SPAd n'était pas disponible.

Enfin, pour le TPAE, l'attente d'un délai d'une semaine pour se voir donner un nom de curateur par le SPAd est trop longue pour certains cas demandant une intervention urgente.

La Cour considère que les prestations du SPAd, notamment pour la mise en place d'une curatelle, s'apparentent plus à un service d'urgence « sociale » qu'à une structure administrative standard. En effet, le délai de prise en charge est crucial afin de répondre aux besoins immédiats de la personne protégée et surtout d'éviter qu'une situation déjà fragile ne s'aggrave. L'organisation de ce service doit ainsi s'inscrire pour une partie de ses tâches dans une logique d'activité à flux tendu devant répondre à des sollicitations continues pouvant demander une intervention urgente.

4.1.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, de contrôle et d'image** tiennent à une conduite du changement à haut risque étant donné les travaux importants de réorganisation menés dans un environnement fragile en matière RH (absentéisme, turnover) et en lien avec un flux continu de dossiers à traiter. Ils tiennent également à une limite de capacité quasiment atteinte pour l'absorption des nouveaux dossiers et des retards accumulés en l'absence de moyens supplémentaires, notamment en matière de ressources opérationnelles et d'encadrement.

Les **risques opérationnels, financiers de conformité et d'image** tiennent à l'absence d'une réactivité satisfaisante dans la prise en charge des nouveaux mandats de curatelle, pouvant causer une dégradation de la situation sociale et financière des personnes protégées.

4.2. Opérations et activités

4.2.1. Contexte

Désignation du curateur

L'art. 85 de la loi d'application du Code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile (LaCC) précise les modalités de désignation d'un curateur :

- « Dans la mesure du possible et en tenant compte des souhaits de la personne concernée ou de ses proches, le Tribunal de protection confie les mandats à des curateurs privés, notamment en ce qui concerne les mesures de protection de l'adulte.
- Dans les cas où la désignation d'un curateur privé ne peut pas être prévue, le Tribunal de protection interpelle les services chargés des mesures de protection, en leur transmettant les pièces essentielles du dossier et en indiquant la mesure envisagée.
- Ceux-ci désignent les collaborateurs qui peuvent être nommés comme curateurs et qui répondent chacun valablement de l'exécution du mandat ».

Par ailleurs, le règlement fixant la rémunération des curateurs (RRC) indique, à son art. 2, que :
« Peuvent être désignés aux fonctions de curateur :

- a) Des proches de la personne protégée ou une personne désignée par celle-ci (ci-après : curateurs privés non professionnels) ;
- b) Des personnes disposant des compétences requises pour exercer une mesure de protection à titre professionnel en dehors d'un service de l'administration cantonale (ci-après : curateurs privés professionnels) ;
- c) Des collaborateurs du service de l'administration cantonale chargé des mesures de protection pour adultes (ci-après : curateurs officiels).

En matière de curatelle d'adultes, le tribunal désigne les collaborateurs du service de l'administration cantonale concerné lorsque la personne protégée dispose d'une fortune globale nette inférieure ou égale à 50 000 F et qu'aucun proche n'est susceptible de fonctionner comme curateur ».

Le curateur (mandataire) est désigné par le TPAE en fonction de la situation, des besoins de protection de l'intéressé, et des problèmes à régler. Les personnes qui ne disposent pas d'un patrimoine suffisant sont prises en charge par des curateurs désignés au sein du SPAD. Passé le délai de recours de 30 jours, le curateur est confirmé dans son rôle et peut agir dans les limites du mandat de curatelle attribué. Le juge du TPAE établit une ordonnance d'exécution de la curatelle. Cette ordonnance indique le nom du curateur, le nom d'un co-curateur (chef du secteur du curateur) ainsi que les domaines à couvrir par la curatelle.

Les personnes qui bénéficiaient au préalable d'un accompagnement social par un centre d'action sociale (CAS) de l'Hg ou par un service social d'une commune se voient désormais suivies par leur curateur. Ainsi, suite à la mise sous curatelle, l'accompagnement social de l'Hg et des communes est stoppé. L'assistant social du CAS, tout comme le service social de la commune perdent ainsi tout contact avec la personne protégée. De ce fait, le curateur doit prendre le relais et assurer l'accompagnement social de la personne.

Le dossier d'un bénéficiaire de prestations financières de l'Hg est transféré du CAS à une structure administrative spécifique de l'Hg présente au sein du SPAd.

Déroulement d'une prise en charge d'une curatelle au sein du SPAd

▪ Ouverture du mandat

Lors de l'ouverture d'un mandat, le titulaire de mandat doit établir une stratégie d'approche de la personne protégée et collecter les renseignements complémentaires utiles à la gestion du mandat. Le titulaire de mandat doit prendre contact avec la personne protégée et/ou son réseau en fonction des situations. Le curateur doit obtenir une vue globale des domaines couverts par le mandat ou de ceux ayant une influence sur son exécution afin de déterminer les axes d'intervention prioritaires.

L'ouverture du dossier est réalisée par le pool secrétariat qui se charge de la création électronique du dossier de la personne protégée sur le serveur (dossier également appelé «valise»). Ces dossiers sont alimentés par les secrétaires des courriers édités tout au long de la vie du dossier.

Ensuite, dans le cadre de l'instruction du dossier réalisé par le SPAd, et à l'issue du délai de recours, des avis de nomination sont préparés et transmis à l'ensemble des « partenaires potentiels », notamment des organismes sociaux, des banques, des fournisseurs de télécommunication, des fournisseurs d'énergie, des régies immobilières, des employeurs et des organismes de prévoyance professionnelle. Cela représente environ 40 courriers par dossier.

Un inventaire des valeurs patrimoniales est établi afin d'identifier les valeurs devant faire l'objet d'une gestion. Un inventaire physique est également établi (p. ex. mobiliers et valeurs présentes dans le logement).

▪ Gestion du mandat

La gestion d'un mandat de curatelle a pour objectif d'offrir une assistance, une protection et un conseil à la personne protégée dans le but d'améliorer son autonomie et de protéger ses intérêts. Le titulaire de mandat doit établir une relation privilégiée avec la personne protégée et avoir des interactions fréquentes. Cela consiste notamment à anticiper, évaluer et définir le degré d'urgence et de gravité d'une situation en vue de déterminer les interventions nécessaires.

Le titulaire de mandat doit entreprendre toutes les démarches nécessaires afin d'obtenir les prestations financières, administratives, sociales, médicales et juridiques auxquelles la personne protégée a droit dans le souci de maintenir ou rétablir sa situation globale. Au besoin, il peut procéder à la recherche de fonds privés en vue de financer des besoins spécifiques. Il peut également être amené à rechercher un lieu de vie adéquat, y compris hors canton, solliciter les autorisations et lever les moyens financiers indispensables en vue d'assurer le placement. Au besoin, il doit organiser et coordonner les aspects liés à la résiliation et/ou liquidation d'un lieu de vie.

La gestion du mandat consiste également à rechercher, négocier, mettre en place et coordonner une prise en charge adaptée aux besoins et aux ressources de la personne protégée, en lien avec les partenaires extérieurs.

Dans les cas où la mesure le prévoit, le titulaire de mandat doit représenter et s'engager au nom de la personne concernée face aux partenaires extérieurs (proches, services psychosociaux, administration, tribunaux, créancier et débiteurs).

Le titulaire de mandat a la possibilité, dans l'application TAMI, de consigner dans un journal social l'ensemble des actions qui sont menées pour une personne protégée.

Pour assurer sa prestation, le titulaire de mandat a des interactions fréquentes avec les autres collaborateurs du SPAd suivants :

- Les facturistes, qui saisissent et paient les factures préalablement visées. Cela concerne notamment les frais médicaux (p. ex. médecins, ambulance, hospitalisation), les frais standards hors contrats et pouvant varier tous les mois (p. ex. téléphonie) ;
- Les caissiers-comptables, qui sont en charge des ouvertures et suivis des comptes bancaires, mais également des versements en espèces ;
- Le pool secrétariat pour la préparation et le suivi de courriers ;
- La chancellerie au travers du fichier central pour la création et la modification de tiers dans TAMI ;
- L'UGBM pour la gestion des inventaires du logement et l'assistance liée au lieu de vie (p. ex. déménagement, nettoyage, achat de meuble) ;
- Le secteur juridique pour les aspects qui touchent aux successions et aux biens immobiliers des personnes protégées ;
- Le domaine gestion et assurances sociales pour les aspects liés aux prestations sociales financières ;
- Le secteur juridique dès qu'il y a un problème juridique ou une procédure judiciaire en cours ou à venir en matière civile, administrative, assurance sociale et pénale, ou lorsque la personne protégée est propriétaire d'un bien immobilier ou héritière dans une succession.

Ces différents collaborateurs agissent quotidiennement dans la mise à jour du dossier. Cela concerne notamment, les soldes des avoirs disponibles sur les comptes bancaires, le paiement des factures à réaliser, les remboursements de frais médicaux à imputer et la mise à jour du journal social.

Dans le cadre de l'organisation du SPAd, ainsi que pour faire face aux absences et au turnover, il est également nécessaire de mettre à jour les ordonnances du TPAE afin de pouvoir disposer d'actes de nomination à jour des curateurs concernés pour chaque mandat.

▪ Activités spécifiques

Au quotidien, le titulaire de mandat peut être amené à gérer des situations de crise et d'éventuels troubles du comportement de la personne protégée. Cela peut se manifester par des agressions verbales, des menaces physiques, des problèmes d'hygiène, des addictions et des troubles psychiques.

Dans les cas où la mesure le prévoit, il peut prendre des décisions d'ordre médical, à la place de la personne protégée, avec son accord ou contre son gré, après s'être entouré des renseignements nécessaires et avoir soupesé les intérêts et conséquences potentielles.

▪ Rapport et relation à l'autorité

Le titulaire de mandat rend compte régulièrement au TPAE par l'établissement d'un rapport de l'évolution de la situation de la personne concernée, de la concrétisation des projets et de la bonne application des mesures judiciaires, civiles ou pénales prononcées à l'égard de celle-ci :

- Un rapport d'entrée à l'issue des trois premiers mois de la curatelle ;
- Un rapport périodique établi au minimum tous les deux ans.

Ces rapports permettent d'évaluer, en fonction de l'évolution de la personne protégée, la nécessité de changement ou d'adaptation de la mesure de protection, et en préconiser la nature à l'autorité, en précisant le degré d'urgence (ex. : mesure de placement à des fins d'assistance).

Dans les cas où la mesure le prévoit et sur convocation, le titulaire de mandat peut comparaître devant les tribunaux et participer aux audiences civiles, répondre aux questions des juges et parties, questionner les témoins et donner son appréciation de la situation en vue de former une opinion objective à l'intention du juge.

- Clôture du mandat

Le mandat de curatelle se termine lorsque la relève est signifiée par l'autorité de tutelle. La relève peut se traduire par un changement de curateur ou par l'abandon d'une mesure de curatelle.

Le titulaire de mandat doit, en collaboration avec les services concernés du SPAd, organiser et préparer le dossier de curatelle en vue de sa transmission à un nouveau mandataire ou directement auprès de la personne protégée. Il est nécessaire d'informer la personne protégée de la clôture du mandat ainsi que les partenaires et de préparer la transition et ses effets.

Application informatique et gestion électronique de documents

- Application TAMI

Pour gérer les dossiers de curatelle, le SPAd utilise l'application TAMI. Chaque personne protégée dispose d'un dossier créé dans cette application. Cela permet notamment de recenser les documents scannés, la gestion d'un budget, la saisie, la validation et le paiement des factures, l'attribution des revenus (p. ex. prestations sociales financières, rentes, remboursement de frais médicaux) et enfin la tenue d'un journal social.

Afin que les titulaires de mandat puissent bénéficier d'une situation financière complète et à jour pour chaque personne protégée, les caissiers-comptables doivent mettre à jour dans l'application TAMI les informations bancaires des comptes personnels des personnes protégées. La modalité de cette mise à jour dépend de la relation bancaire :

- Pour les comptes auprès de la BCGe, une interface automatique journalière a été mise en place reprenant l'ensemble des écritures des comptes BCGe des personnes protégées.
- Pour les comptes auprès des autres banques, les relevés sont reçus mensuellement, et l'ensemble des mouvements est saisi manuellement dans l'application TAMI par le caissier-comptable. Cette mise à jour mensuelle de l'ensemble des comptes bancaires (hors BCGe) des dossiers de curatelle nécessite deux jours de travail à un caissier comptable.

Une interface a été mise en place pour la gestion des encaissements afin de préremplir les informations reçues. Cette interface reprend le montant, le nom du partenaire externe et les commentaires liés au versement. Le nom du bénéficiaire doit en revanche être saisi manuellement. Cette activité quotidienne nécessite quatre heures de travail d'un caissier-comptable pour traiter les données de l'ensemble des personnes protégées. Après cette activité d'intégration dans l'application TAMI, les écritures générées doivent faire l'objet d'un lettrage¹⁵ par les titulaires de mandat.

Plusieurs autres interfaces automatiques ont aussi été mises en place :

- Avec le service des prestations complémentaires (SPC) : une interface de gestion des remboursements des frais médicaux et des échanges de fichiers zip par email ;

¹⁵ Action de rapprocher des écritures comptables (factures, règlements).

- Avec la caisse cantonale genevoise de chômage (CCGC) : une interface de gestion des rentes et des allocations familiales ;
- Avec le TPAE : une interface de gestion des échéances de rapports ;
- Avec la comptabilité financière intégrée (CFI) : une interface des encaissements.

▪ Gestion électronique de documents

Un système de gestion électronique des documents (GED) est en cours de déploiement depuis 2016. Actuellement, la GED couvre les courriers entrants hors factures. Les factures entrantes, ainsi que les décomptes des frais médicaux doivent être déployés au début de l'année 2019.

Rémunération des curateurs

La rémunération des curateurs est fixée dans le règlement sur la rémunération des curateurs (RRC). Il est précisé à l'art.3 que la rémunération est différenciée selon le type de curateur : « Le tarif de rémunération diffère selon que le curateur est un curateur privé non professionnel, un curateur privé professionnel ou un curateur officiel ».

▪ Tarif de rémunération des curateurs privés non professionnels

Les curateurs privés non professionnels exercent, en principe, leur fonction à titre gratuit. Lorsque la situation financière de la personne protégée le permet, le tribunal peut déroger à ce principe et appliquer le tarif horaire du particulier :

	Gestion courante	Activité juridique
Particulier	30 à 100 F	Néant

La rémunération est appréciée et définitivement arrêtée par le tribunal sur la base d'un décompte détaillé qui précise la nature de l'activité déployée, les heures de travail et le temps consacré (art. 8 et 9 RRC).

▪ Tarif de rémunération des curateurs privés professionnels

La rémunération du curateur privé professionnel est prélevée sur les biens de la personne concernée. La rémunération est fixée selon le tarif horaire suivant :

	Gestion courante	Activité juridique
Avocat (chef d'étude)	200 F	200 F à 450 F
Avocat (collaborateur)	150 F	300 F (maximum)
Notaire	200 F	200 F à 450 F
Juriste, clerc, stagiaire (avocat ou notaire)	120 F	120 F (maximum)
Huissier judiciaire	120 F	120 F
Fiduciaire	120 F	Néant

Selon les circonstances, le tribunal peut néanmoins appliquer un autre tarif. La rémunération est appréciée et définitivement arrêtée par le tribunal sur la base d'un décompte détaillé qui précise la nature de l'activité déployée et le temps consacré (art. 9 RRC).

▪ Tarif de rémunération des curateurs officiels (du SPAd)

Remarque: Cette rémunération correspond à ce que le SPAd en tant que service de l'État pourrait facturer (émoluments) en matière de curatelle sur la base des travaux réalisés par ses collaborateurs. Cela ne correspond pas au salaire des curateurs du SPAd.

La rémunération du curateur officiel est prélevée sur les biens de la personne concernée, lorsque le montant du revenu déterminant de la personne protégée, provenant de la base de données du revenu déterminant unifié (RDU), est supérieur ou égal à 45 000 F. En l'absence de données RDU actualisées et lorsque la personne protégée dispose d'une fortune nette égale ou inférieure à 15 000 F, le curateur officiel ne facture pas ses prestations (seule la fortune mobilière est prise en compte, à l'exclusion de la fortune immobilière ; la fortune nette se calcule par déduction des dettes connues, à l'exclusion des dettes hypothécaires). La rémunération est fixée selon le tarif horaire suivant :

	Gestion courante	Activité juridique
Curateur officiel	60 F	125 F

Pour les actes de gestion courante, la rémunération est calculée sur la base d'un nombre d'heures forfaitaire, défini en fonction de la complexité du dossier et approuvée par le tribunal. Lorsqu'une activité juridique est réalisée pour le compte de la personne protégée, la facturation s'opère sur la base d'un décompte horaire simplifié. Actuellement, le SPAd ne facture pas d'émolument relatif aux prestations rendues.

4.2.2. Constats

La Cour relève que l'activité de curatelle bénéficie d'un cadre documentaire reprenant les informations utiles pour la gestion des dossiers de curatelle des adultes. Le SPAd a également mis en place une application INTRASPAD permettant de regrouper et d'organiser l'ensemble des directives applicables aux différents métiers du service en lien avec la curatelle.

Par ailleurs, dans le cadre du traitement des dossiers, des initiatives de collaboration ont été instaurées avec les partenaires du SPAd, notamment l'Hg pour la transmission préalable des signalements à effectuer auprès du TPAE, le SPC avec la tenue de séances de revue de dossiers spécifiques, ainsi que des modalités de communication avec les services sociaux de certaines communes.

Cependant, la Cour estime que certaines tâches administratives sont encore trop lourdes et que des gains potentiels d'efficacité existent. De même, l'absence d'outil informatique complet et performant, comme la GED, ne permet pas d'optimiser totalement les méthodes de travail au sein du service. Enfin, un rattrapage en matière de relèves doit être effectué et des précisions doivent être apportées quant à l'accompagnement social qui doit être fourni par l'ensemble des parties prenantes.

Constat 6 : Des traitements administratifs et financiers trop « lourds »

La Cour constate que certaines tâches administratives nécessitent un travail important de mise à jour de la part des collaborateurs du SPAd.

En effet, le SPAd doit gérer plus de 5'800 comptes bancaires ouverts auprès de plus de 30 contreparties bancaires. La multiplication du nombre de partenaires/fournisseurs externes alourdit les procédures administratives du SPAd, en termes de gestion, de suivi et de contrôle. À

l'exception de la BCGE (représentant environ 3'700 comptes), pour laquelle une interface automatique journalière a été mise en place, pour les autres établissements bancaires, le SPAd doit mettre à jour manuellement chaque mois les comptes des personnes protégées dans TAMI. Les relevés bancaires sont reçus mensuellement et l'ensemble des mouvements est ressaisi dans l'application TAMI. Cette mise à jour des comptes bancaires (hors BCGE) de l'ensemble des dossiers de curatelle nécessite deux jours de travail à un caissier comptable. Certains de ces comptes présentent même un solde proche de zéro.

Par ailleurs, le SPAd doit également gérer 32 assureurs maladie différents. Certaines personnes protégées peuvent difficilement changer d'assureur santé pour des raisons d'arriérés ou de suivi médical. Cependant, actuellement la Cour a identifié dans le système TAMI près de 1'300 personnes protégées susceptibles de changer d'assurance maladie. Cela permettrait à la fois de rationaliser le nombre de caisses maladie et potentiellement de réduire les primes d'assurances des personnes protégées concernées ou de diminuer les subsides versés par le service d'assurance maladie (SAM).

Enfin, les collaborateurs du SPAd doivent transmettre mensuellement à l'Hg des informations mises à jour de la situation des personnes protégées bénéficiaires d'aides financières. Ce travail engendre également une charge de travail mensuelle importante de la part des services comptables.

Constat 7 : Des transmissions de données insatisfaisantes entre le SPAd et le TPAE

La Cour a identifié des faiblesses quant à la transmission de données entre le SPAd et le TPAE dans l'exécution des mandats.

En effet, la Cour a constaté que le nom des curateurs ou co-curateurs mentionné sur l'ordonnance du TPAE ne correspond pas systématiquement au curateur en charge réellement du dossier. Cet écart s'explique par les remplacements nécessaires compte tenu des absences de longue durée et du turnover au sein du SPAd. Au-delà de cette non-conformité légale, l'absence de mise à jour peut rendre difficile les relations des curateurs avec des entités extérieures à l'État, notamment avec les établissements bancaires. En effet, les établissements bancaires exigent d'avoir une ordonnance mentionnant le nom du curateur pour pouvoir donner les accès aux comptes bancaires d'une personne protégée.

Par ailleurs, la Cour a pu constater des difficultés d'interprétation du contenu des ordonnances rendues par le TPAE de la part du SPAd, notamment en lien avec les domaines couverts par la curatelle (p. ex. logement, affaires juridiques, gestion du patrimoine). De ce fait, il peut être difficile, pour les intervenants, d'identifier sur un mandat les actions à mener.

Enfin, les informations fournies par le SPAd au TPAE en matière sociale sont très limitées. En effet, le volet social des rapports fournis au TPAE est très lacunaire, voire inexistant, ne permettant pas de disposer d'une information complète et à jour sur la situation de la personne protégée.

Constat 8 : Des retards de transmission des rapports au TPAE

La Cour a constaté que les délais de transmission des rapports d'entrée en fonction (inventaires des biens – art. 405A CC) et les rapports d'activités périodiques (art. 411E CC) à l'attention du TPAE ne respectent pas les délais prescrits par l'autorité compétente, soit :

- Pour le rapport d'entrée : 3 mois après la nomination + 1 mois ;

- Pour le rapport périodique : 2 ans après la nomination + 1 mois.

La Cour constate, cependant, que ces rapports sont systématiquement approuvés par le TPAE.

Suite à un plan de rattrapage mené en 2018, les délais ont commencé à être réduits, mais ils restent encore supérieurs aux attentes.

Constat 9 : Un nombre important de dossiers de curatelle n'ayant pas fait l'objet d'une demande de relève

La Cour a constaté qu'au mois de juin 2018, le SPAd disposait de plusieurs dossiers qui auraient pu faire l'objet d'une demande de relève.

En effet, à cette date, 315 dossiers gérés par le SPAd concernaient des personnes protégées résidant en ÉMS. Or, pour ces personnes protégées, il est possible de domicilier leurs rentes à l'ÉMS et de demander une relève de la curatelle. Si la situation d'une personne en ÉMS s'avérait compliquée (rentes étrangères ou suivi médical spécifique), le dossier pourrait être conservé au SPAd, mais avec un travail plus limité étant donné l'encadrement déjà apporté par l'institution hébergeante.

Par ailleurs, la Cour a identifié 237 dossiers dont la fortune des personnes concernées est supérieure au seuil de 70'000 F :

- Entre 70'000 F et 100'000 F : 127 personnes protégées ;
- Entre 100'000 F et 200'000 F : 79 personnes protégées ;
- Entre 200'000 F et 500'000 F : 27 personnes protégées ;
- Entre 500'000 F et 1'100'000 F : 4 personnes protégées.

Si les personnes concernées ne présentent pas de problèmes d'endettement, il devrait être possible d'effectuer la relève de leur dossier.

Ainsi, au mois de juin 2018, 552 dossiers au total auraient pu être relevés. Si l'on considère qu'un titulaire de mandat gère environ 70 dossiers pour un plein temps, cela représente une charge de travail moyenne d'environ 7.9 ETP.

Constat 10 : Des clôtures de dossiers en hausse et confrontées à des fonds en déshérence

La Cour a pu constater que, dans certains cas, même si un mandat de curatelle est relevé par le TPAE, la clôture du dossier se heurte à l'existence de fonds en déshérence (solde en compte courant et/ou biens immobiliers). En effet, le TPAE ne s'occupant pas de ces fonds, le SPAd se doit de trouver une solution pour clôturer le dossier. Pour ce faire, le SPAd a entrepris un travail de restitution aux ayants droits (ou héritiers) puis, pour les cas consistant en de vrais fonds en déshérence, il approchera le département pour trouver une solution.

Ce travail ne facilite pas la clôture du dossier et engendre un travail administratif supplémentaire de gestion. Des dossiers présentant des fonds en déshérence sont en traitement depuis plusieurs années au sein du SPAd.

Constat 11 : Un système de GED partiellement mis en place

La Cour a constaté qu'un projet de gestion électronique des données (GED) est en cours depuis 2016 pour numériser l'ensemble des courriers entrants au SPAd. Le volume des courriers scannés est en augmentation depuis 2016, mais n'atteint pas encore le 100%. Le courrier entrant est trié selon neuf domaines : banques, correspondance personnes protégées, lieux de vie, impôt/dettes, ressources, médical, administratif, juridique, TPAE. Les documents relevant du juridique ne sont pas scannés, à l'exception des ordonnances et jugements venant du TPAE. Les factures ne sont pas encore scannées, mais placées dans des fourres à l'intention des gestionnaires. Le projet de GED des factures va démarrer en 2019.

La GED des documents sortants avec la mise en place de la signature électronique des documents est en cours de réflexion, mais son déploiement n'est pas encore déterminé.

La Cour considère que l'absence de déploiement complet d'une GED pour couvrir l'entièreté des documents (courriers) entrants et sortants ne permet pas de gagner en efficience voire, comme cela est le cas au SPAd, alourdit les tâches administratives en gérant en parallèle un flux électronique et un flux papier.

De plus, cela ne garantit pas la traçabilité totale des documents reçus et émis par le SPAd.

Constat 12 : Non-respect de la réglementation en matière de rémunération des curateurs

La Cour a constaté que les principes de facturation du curateur officiel du SPAd précisés à l'art. 5 RRC, indiquant que « *le curateur officiel facture ses prestations lorsque le montant du revenu déterminant de la personne protégée, provenant de la base de données du revenu déterminant unifié (RDU), est supérieur ou égal à 45 000 F* », ne sont pas appliqués par le SPAd.

En effet, le SPAd ne refacture pas aujourd'hui des émoluments relatifs aux tâches réalisées dans le cadre de la curatelle aux personnes protégées dont la fortune et le revenu le permettent. Sur la base des informations disponibles, la Cour a pu identifier qu'au mois de juin 2018, 500 personnes protégées avaient une fortune supérieure à 50'000 F.

De même, le SPAd peut être amené, suite à l'attribution d'une nouvelle curatelle, à réaliser un travail d'instruction mettant en évidence une fortune supérieure à 50'000 F pouvant correspondre à des valeurs mobilières, immobilières et financières. Cela entraîne une demande de relève de la curatelle. Le travail d'instruction effectué n'est cependant pas refacturé par le SPAd à la personne protégée.

Cette absence de facturation prive le SPAd d'une rémunération pouvant venir compléter son budget de fonctionnement. La Cour n'a pas procédé au calcul des montants correspondant.

Enfin, la Cour constate des écarts de rémunération entre des curateurs professionnels et des curateurs officiels d'après les montants mentionnés aux art.11 et 9 RRC et les pratiques affichées par certains professionnels. Par ailleurs, comme s'est interrogé le canton de Neuchâtel¹⁶ : est-il justifié d'avoir une tarification différenciée pour des prestations équivalentes, d'autant que le

¹⁶ Neuchâtel : Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi concernant les autorités de protection de l'adulte et de l'enfant (LAPEA) : https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2016/16046_CE.pdf

nouveau droit de la protection des adultes, entré en vigueur au 1er janvier 2013, précise à son art. 454 al. 3 CC que « *la responsabilité (de réparer le dommage causé dans le cadre de l'accomplissement du mandat) incombe au canton ; la personne lésée n'a aucun droit à réparation envers l'auteur du dommage* » ?.

Selon les informations indiquées dans le budget 2017, prestation C04 (protection des adultes sous curatelle), une refonte du règlement était prévue pour une entrée en vigueur en janvier 2018. Cette refonte prévoyait notamment une simplification du système de facturation des prestations du SPAd. Le système de facturation est prêt au sein du SPAd mais à ce jour aucune avancée n'a été faite sur le plan réglementaire.

Constat 13: Une absence de continuité dans la prise en charge sociale d'une personne mise sous curatelle

La Cour constate l'absence de continuité de prise en charge sociale d'une personne lorsque celle-ci est mise sous curatelle.

Dès qu'une personne, préalablement suivie dans un CAS, est placée sous curatelle au SPAd, l'Hg n'effectue plus son suivi social et son assistant social n'intervient plus sur le dossier. L'Hg considère que le curateur reprend à son compte toutes les tâches d'accompagnement social de la personne protégée.

Par ailleurs, l'Hg fournit au TPAE les documents utiles lors du signalement d'une personne ou lors de l'instruction du juge. Par la suite, il n'y a généralement pas (ou peu) d'échanges entre le curateur nommé au SPAd et les personnes de l'Hg (AS du CAS) qui s'occupaient de la personne avant sa mise sous curatelle. Cet échange permettrait d'expliquer plus précisément la situation de la personne, l'accompagnement apporté par l'Hg ou le réseau qui avait été mis en place. Cela permet également d'éviter une rupture « brutale » de la prise en charge.

Cela concernait 340 personnes protégées au mois de juin 2018. Dans le cadre des curateurs privés (famille par exemple), l'Hg continue d'intervenir auprès de la personne. Ainsi une personne placée sous curatelle du SPAd ne bénéficie pas des mêmes prestations de suivi social qu'un autre bénéficiaire de l'Hg.

De même, il n'y a généralement pas (ou peu) d'échanges entre le curateur nommé et les services sociaux de la commune de la personne protégée qui, dans certains cas, s'étaient occupés de cette personne et avaient mis en place un ensemble de mesures.

Constat 14: Une absence de définition et d'encadrement de l'accompagnement social de la curatelle

La Cour a constaté que l'ensemble des acteurs du domaine de la curatelle et de l'action sociale n'ont pas défini de manière précise et formalisée les besoins en termes d'accompagnement social pour les personnes protégées. De même, les rôles et responsabilités de ces différents acteurs pouvant assurer cet accompagnement n'ont pas été fixés.

À titre d'illustration,

- Les tâches d'accompagnement social réalisées aujourd'hui ne répondent pas forcément à une description claire et formalisée.
- Certaines tâches pouvant être considérées comme nécessaires en matière d'accompagnement social et, in fine, de retour à l'autonomie ne sont pas réalisées aujourd'hui :

- Des personnes protégées disposent de plusieurs comptes bancaires avec un solde proche de zéro. L'absence de clôture de comptes bancaires engendrant des frais ne constitue pas une bonne gestion des deniers des personnes protégées et peut ainsi être considérée comme contrevenant à l'art.406 CC qui précise que « le curateur sauvegarde les intérêts de la personne concernée, tient compte, dans la mesure du possible, de son avis et respecte sa volonté d'organiser son existence comme elle l'entend quand bien même » ;
- Certains dossiers peuvent souffrir d'un manque d'action en matière de désendettement de la personne protégée, soit par l'utilisation de l'épargne, soit par la recherche de fonds auprès d'associations ou de fondations.
- L'accompagnement dans la recherche de travail voire d'occupations n'est également pas clairement défini, alors que ces éléments sont constitutifs d'un éventuel retour à l'autonomie.
- Les tâches réalisées par les curateurs ne sont pas consignées dans le journal social. Cela ne permet pas d'avoir une compréhension rapide des mesures prises pour la personne protégée et rend difficile la reprise en main d'un dossier en cas d'absence. De même, l'absence de tenue d'un journal social ne permet pas de suivre l'évolution de la personne protégée au cours de sa curatelle en vue, par exemple, d'un retour à l'autonomie ;
- Il n'existe pas de coordination entre les acteurs. Comme précisé au constat précédent, les initiatives d'accompagnement social sont effectuées par différents acteurs sans réelle coordination et approche commune et cohérente. Un accompagnement social de proximité dans une commune peut éviter qu'une personne se retrouve mise sous curatelle pour de simples problèmes administratifs. De même, la continuité de prise en charge est primordiale pour garantir un accompagnement de qualité. Enfin, l'Hg, l'IMAD ou encore certaines associations peuvent apporter également un support dans ce domaine.

4.2.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, financiers, de contrôle, de conformité et d'image** tiennent à l'inefficience de certaines tâches administratives et au retard dans la transmission d'informations entre le SPAd et le TPAE (actes de nomination, rapports). De même, ces risques sont avérés quant à l'absence de relèvement de dossiers pouvant permettre d'alléger la charge de travail des collaborateurs du SPAd.

Les **risques opérationnels et de contrôle** existent en l'absence de mise en place d'outil informatique adéquat, notamment en ce qui concerne la gestion électronique des documents et les interfaces automatiques d'échange d'information.

Les **risques de conformité et financiers** existent en l'absence d'application du règlement sur la rémunération des curateurs relatif à la facturation des prestations des curateurs officiels du SPAd.

Les **risques opérationnels, de conformité, de contrôle, et d'image** tiennent à l'absence de définition et d'encadrement de l'accompagnement social devant être mené auprès de chaque personne protégée et du dispositif associé.

4.3. Contrôle et pilotage

4.3.1. Contexte

Gouvernance du SPAd

▪ Comités et séances

Dans le cadre de la réorganisation initiée en 2015, des séances régulières ont été mises en place, que ce soit au niveau du comité de direction ou des secteurs opérationnels. Cela a pour but de faciliter la transmission d'informations et la communication au sein du service. Les séances suivantes ont ainsi été mises en place :

- Séances du comité de direction restreint tous les lundis matin (directrice, cheffe du secteur juridique, cheffe du service prestations sociales, chef du service administration et finance, chargée de contrôle interne). Ces séances permettent notamment de suivre les éléments de contrôles suivants :

Domaine/point de suivi	Fréquence
Dossiers CEC (c/c et biens mobiliers)	Tous les deux mois
Ordres de caisse	Tous les deux mois
Rapports TPAE	Trimestriel
Fonds en déshérence	Semestriel
Provision pour litiges	Semestriel
Chiffres clés	Mensuel
Découverts	Mensuel
Budget - nature 30/31	Trimestriel
Lettrage	Trimestriel
Actualisation du registre des signatures	Semestriel
Personnes susceptibles de violence	Trimestriel
Matrice des risques - plan d'action	Semestriel
Lieu de vie	Semestriel
Matrice des risques – revue des risques	Annuel
Questionnaire d'auto-évaluation	Annuel
Assurance maladie	Hebdomadaire
Déclaration fiscale	Hebdomadaire
Renouvellement HG	Hebdomadaire
Archivage	Mensuel
Accès au bâtiment	Annuel

- Séances du comité métier des prestations sociales, tous les mardis, dirigées par la cheffe du service prestations sociales et réunissant les chefs de secteur. Ces séances permettent notamment un suivi systématique et opérationnel des activités métiers, comme :
 - Gestion des absences ;
 - Recrutement ;
 - Clôture des dossiers et archivage ;
 - Budget, comptes et lettrages.
- Séances du comité de direction élargi aux chefs opérationnels toutes les six semaines. Ces séances permettent de faire un point de situation sur l'atteinte des objectifs du service ;

- Colloques techniques tous les 15 jours organisés à tour de rôle par les chefs de secteur, auxquels participent l'ensemble des collaborateurs des secteurs opérationnels pour la transmission d'une information standardisée ;
- Rencontres régulières entre la directrice et le magistrat responsable du département (deux fois par année et plus si besoin, bilatérale hebdomadaire avec la directrice en politique d'insertion).

Des procès-verbaux décisionnels sont tenus pour les séances et sont mis à disposition de l'ensemble du personnel sur l'INTRASPA pour garantir une transparence de l'information à tous.

Enfin, les collaborateurs ont la possibilité, par le biais de la supervision qui se déroule toutes les six semaines, d'évoquer les situations émotionnelles sur les mandats dont ils ont la charge. Cette supervision est prise en charge par une personne externe au service disposant de la formation et des compétences « métier » nécessaires à cette supervision.

▪ Renforcement des contrôles « métiers »

Au 6 novembre 2018, le SPAd a évalué son « retard dans les tâches clés suivantes :

- 815 rapports en retard TPAE + courant ;
- 1'968 encaissements non traités (lettrage) représentant 1'292'037.61 F ;
- 72 situations de fonds en déshérence représentant 647'089.79 F ;
- 311 dossiers « clôture en cours » (relevés et décédés) ;
- 157 demandes de fonds ;
- 221 déclarations ménage et accident en retard ;
- 60 renouvellements de pièces d'identité ;
- 390 demandes de mise à découvert des comptes non transmises représentant 825'393.64 F ;
- 2'500 courriers en retard auprès du pool secrétariat dont le plus ancien date du 10 septembre 2018 ».

Des plans de rattrapage opérationnels ont été mis en place, notamment sur :

- La remise dans les délais des rapports au TPAE (rapports d'ouverture, rapports périodiques tous les deux ans, rapports de relève ou lors du décès) qui pouvaient avoir jusqu'à 12 mois de retard ;
- Le lettrage des encaissements : prestations complémentaires, frais médicaux ;
- La gestion des dossiers « clôture en cours » et leur classement.

Par ailleurs, un contrôleur de gestion a rejoint les équipes de ce service en août 2017 avec comme objectif de gérer les deuxièmes rappels de factures des lieux de vie des personnes protégées. Ce type de facture a été choisi pour un suivi détaillé, car d'une part l'intégration sociale de la personne protégée passe par son lieu de vie et, d'autre part, le SPAd doit également éviter les procédures d'évacuation des personnes protégées. Ainsi, tous les deuxièmes rappels sont centralisés auprès du contrôleur de gestion (environ 1'000 rappels par mois). Il contacte l'IPA en charge du dossier pour connaître la raison du retard de paiement et trouver une solution.

▪ Indicateurs du service

Les délais de traitement d'instruction d'un dossier par le SPAd sont en moyenne de 6 à 7 mois entre la lettre de nomination et la prise en charge du mandat par l'IPA. Cela inclut des délais qui ne sont pas de la responsabilité du service, comme un mois de délai de recours après la décision

du TPAE, l'attente de réception de documents demandés à des tiers comme l'attestation des poursuites.

Les activités du SPAd sont suivies dans le cadre des comptes de fonctionnement de l'État de Genève 2017 relatifs au programme C04 Protection des personnes sous curatelle auquel est rattaché le SPAd. Les indicateurs et objectifs suivants ont été définis :

	Type indicateur	C17	B17	C16	Cible LT	
					Valeur	Année
1. Gérer efficacement les intérêts des personnes protégées						
1.1 Taux d'acceptation des rapports par le tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE)	Efficacité	100%	100%	100%	100%	2021
2. Assurer une prise en charge rapide et adaptée du mandat de protection						
2.1 Temps moyen entre l'entrée en force de la décision du tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE) et la prise en charge réelle du dossier	Qualité	25 jours	10 jours	9 jours	20 jours	2021
3. Limiter le coût administratif du traitement des dossiers						
3.1 Coût moyen par dossier	Efficience	F 3'556	F 3'400	F 3'536	F 4'200	2021

Commentaires

Seuils d'information critique :

	2017	2016	2015
Indicateur 1.1	99%	99%	99%
Indicateur 2.1	10 jours	16 jours	10 jours
Indicateur 3.1	F 4'200	F 4'200	F 4'200

Source: Rapport sur les comptes 2017 – Tome 2: Compte de fonctionnement par politique publique et par programme, République et canton de Genève, <https://www.ge.ch/document/comptes-2017/annexe/1>

Par ailleurs, le SPAd a mis en place des analyses statistiques sur le traitement des dossiers qui ont déjà permis de définir les plans de rattrapage décrits ci-dessus.

Analyse des risques

Chaque année, pour le mois de juin, la chargée du contrôle interne établit et met à jour l'analyse des risques du SPAd. Cette matrice des risques est composée de 18 risques répartis comme suit :

- 3 risques significatifs ;
- 9 risques modérés ;
- 6 risques mineurs.

Ce document est validé en séance du comité de direction restreint. La matrice des risques est ensuite transmise au service du contrôle interne du département (SECI).

Afin de couvrir les risques identifiés, un plan d'action a été établi par le comité de direction restreint. Ce plan d'action est suivi deux fois par an par la chargée du contrôle interne du SPAd.

Documentation et procédures

L'outil INTRASAd à disposition de tous les collaborateurs du service a été actualisé et amélioré. Cet outil recense l'ensemble de la documentation nécessaire au fonctionnement du service, comme les procédures et les directives internes.

L'information est classée comme suit :

- Missions et prestations ;
- Organisation ;
- Pratique ;
- Communication ;
- Document de travail et information métier ;
- Partenaires ;
- TAMI.

Cela a permis de développer une unité de doctrine, en formalisant des directives « clés » et en rédigeant des mémos métier en vue d'améliorer l'uniformisation des pratiques, notamment :

Directives	Mémos métier	Processus
✓ Décès	✓ Ouverture de comptes bancaires	✓ Changement d'assurance maladie
✓ Etablissement des budgets	✓ Traitements des déclarations fiscales	✓ Flux des factures
✓ Gestion des poursuites		✓ Renouvellement des demandes HG
✓ Tenue des dossiers		
✓ Gestion des biens mobiliers		
✓ SPC (en cours)		

Surveillance du TPAE

Le TPAE est l'autorité de protection de l'adulte telle que définie par le Code civil suisse. Il se doit ainsi de s'assurer de la correcte exécution du mandat qu'il confie à un curateur. Il exerce sa surveillance au travers des rapports périodiques que doivent fournir les curateurs sur la prise en charge d'une personne protégée.

Par ailleurs, le TPAE s'est doté d'une équipe de révision chargée de s'assurer du correct traitement des dossiers confiés et de vérifier les comptes des personnes protégées.

Le 7 juillet 2017, la commission de gestion du pouvoir judiciaire a fait part au conseiller d'État en charge du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS), de son inquiétude quant à la capacité du SPAd à fournir les prestations attendues en matière de curatelle : *« la conviction du pouvoir judiciaire qu'un renforcement significatif du SPAd est inévitable et doit intervenir au plus vite au vu des constats dressés de part et d'autre par les acteurs de la protection des adultes. Le SPAd est l'autorité d'exécution et de suivi de mesures ordonnées par le TPAE, qui assure également la surveillance de la gestion des comptes de tiers. La juridiction est d'avis que ce service ne remplit plus les conditions légales, posées en particulier à l'art. 400 al. 1 du code civil, pour mettre en œuvre les mesures qui lui sont confiées. Elle souligne à cet égard le manque de temps à disposition des intervenants, qui doivent gérer un nombre anormalement élevé de mesures, soit environ 120 dossiers pour chacun d'entre eux. La juridiction relève en outre un fort taux d'absentéisme et son corollaire, soit une rotation*

importante de ses interlocuteurs, avec la perte de compétences et d'expérience qui en découle. Parmi les principales conséquences, la juridiction constate en particulier :

- Le traitement lacunaire et partiel des mandats confiés par le TPAE : seule la gestion financière est assurée, les aspects sociaux n'étant plus traités depuis en tout cas deux ans ;
- Des retards dans les paiements, des erreurs, respectivement la dégradation de la situation de la personne protégée après l'instauration de la mesure destinée à produire l'effet contraire ;
- La diminution significative du nombre de rapports de curatelles transmis au TPAE observée en début d'année ».

4.3.2. Constats

La Cour relève que le SPAd a mis en place un environnement de contrôle permettant de limiter les risques du service. La direction a défini une nouvelle structure de gouvernance et a initié une restructuration du dispositif de contrôle. Une analyse des risques est menée chaque année, et le service s'est doté d'un cadre documentaire permettant l'homogénéisation des pratiques.

Par ailleurs, le TPAE assure une surveillance du traitement des mandats de curatelle qui ont été confiés pour exécution.

Cependant, la Cour estime que la maturité du dispositif de contrôle interne est encore insuffisante étant donné la réorganisation qui est en cours et l'absence de tests d'efficacité. Ces tests d'efficacité des contrôles ne pourront être réalisés que lorsque le dispositif sera stabilisé.

Par ailleurs, les outils de pilotage actuels ne permettent pas d'obtenir une information rapide sur les principaux risques relevant de la gestion de la curatelle.

Enfin, la Cour considère que des conditions de prise en charge adéquate des personnes protégées ne sont pas réunies. Le flux de mandats confiés par le TPAE au SPAd continue de croître malgré les difficultés de ce service à faire face.

Constat 15 : Un système de contrôle interne plus à jour et insuffisamment testé

La Cour a constaté que les activités de contrôle du système de contrôle interne (SCI) du SPAd n'ont jamais fait l'objet de tests d'efficacité. Afin de valider pleinement un dispositif de contrôle interne, l'efficacité des contrôles doit en effet être testée.

Par ailleurs, le SPAd a dû mettre en place un ensemble de mesures afin de pallier l'absence ou l'inefficacité de contrôles de 1^{er} niveau :

- Recrutement d'un contrôleur de gestion dédié au suivi des deuxièmes relances concernant les charges liées aux lieux de vie (loyers) ;
- Mise en place de plans de rattrapage pour l'établissement et l'envoi des rapports d'entrée et périodiques à l'attention du TPAE.

De plus, même si elle n'est pas encore pleinement efficace, une cellule de révision des dossiers existe afin d'effectuer un contrôle indépendant de la gestion des dossiers effectuée par les curateurs.

Enfin, les changements organisationnels engagés auront une incidence sur le dispositif de contrôle interne. En effet, suite à la première réorganisation initiée en 2016 et à la deuxième réorganisation qui doit se poursuivre en 2019, les directives devront nécessairement être mises

à jour et de nouvelles activités de contrôle implémentées. À titre d'exemple, le principe de séparation de fonctions qui existait entre les gestionnaires et les facturistes pour la création des contrats dans TAMI, les demandes d'ouverture de tiers auprès de la chancellerie et la validation mensuelle des paiements liés aux contrats devront être revus.

Constat 16 : Des outils de pilotage insuffisants

La Cour a constaté que les outils et données à disposition de la direction du SPAd ne permettent pas de mener certaines analyses statistiques sur la typologie des mandats et les tâches effectuées par les collaborateurs.

À titre d'illustration :

- Il n'est pas possible aujourd'hui de connaître précisément le temps passé par tous les collaborateurs concernés sur les différentes tâches relatives à un mandat de curatelle ;
- De même, il est difficile d'apprécier la charge de travail de la chancellerie et du secrétariat sans pouvoir connaître le nombre de courriers entrants et sortants traités au total et par individu.
- Les relèves des mandats de curatelle ne peuvent être analysées par nature (seuil de fortune dépassé, tâches particulières confiées dans l'ordonnance terminée, décès, etc.), car ces données ne sont pas renseignées dans l'application TAMI.
- Sans système de GED pour les documents sortants, il n'est pas possible de savoir qui a envoyé et signé un courrier. Aucune trace n'est conservée. Seules les lettres en format Word avant signature sont conservées dans le système d'information.
- Les outils actuels ne permettent pas à la direction ou aux réviseurs internes d'identifier les dossiers pour lesquels des actions/décisions auraient été prises au détriment des intérêts de la personne protégée. Cela permettrait au SPAd d'activer la responsabilité civile de l'État afin de réparer les dommages occasionnés.

De plus, les indicateurs de l'outil de gestion et de pilotage de l'État (OGPE) ne reflètent plus l'activité du SPAd (p. ex. taux d'acceptation des rapports par le TP AE : 100%).

Constat 17 : Une communication alarmante issue des contrôles de surveillance de la part du TP AE

La Cour a constaté que le courrier de la commission de gestion du pouvoir judiciaire du 7 juillet 2017 adressé au conseiller d'État en charge du DEAS a eu pour seul effet un léger renfort de quatre auxiliaires octroyés au SPAd fin 2017. Aucune réflexion n'a en revanche été menée quant à la question de fond soulevée par la commission de gestion du pouvoir judiciaire, à savoir la capacité du SPAd à assumer la mission légale qui lui est confiée.

Constat 18 : Une obligation d'accepter un mandat de curatelle malgré l'incapacité à l'assurer

La Cour constate que, du fait de la législation sur la curatelle, le SPAd est dans l'obligation d'accepter un mandat de curatelle de la part du TP AE. La répartition des mandats entre les curateurs privés (professionnels ou non-professionnels) et les curateurs officiels du SPAd, s'effectue en fonction de la fortune globale nette de la personne selon qu'elle est inférieure ou supérieure à 50'000 F (art.2 RRC).

De ce fait, le SPAd se voit attribuer tous les mandats de personnes dont la fortune est inférieure à 50'000 F indépendamment du fait que ce service a les moyens d'en assurer pleinement la

gestion. Le SPAd ne peut pas refuser un mandat de curatelle même si ses collaborateurs ont déjà atteint un nombre de mandats critiques à gérer ou s'il ne dispose pas des compétences particulières requises pour traiter certains aspects de la curatelle (ex.: gestion d'un bien immobilier, gestion de patrimoine, régularisation d'une situation fiscale avec des autorités étrangères). En ce sens, le SPAd ne dispose pas d'enveloppe budgétaire pour couvrir d'éventuels mandats confiés à des tiers experts du domaine pouvant réaliser certaines opérations.

Le système en place à Genève peut créer un décalage entre les besoins du mandant (TPAE) et les moyens à disposition du mandataire (État) à partir du moment où les deux parties ne se sont pas mises d'accord sur les tâches à réaliser et les moyens associés.

Enfin, la Cour constate que malgré les faiblesses et manquements majeurs relevés par le TP AE dans son courrier du 17 juillet 2017, de nouveaux mandats continuent d'être attribués au SPAd.

4.3.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, de contrôle, de conformité et financiers** existent en l'absence d'une revue des activités de contrôles mis en place au sein du SPAd. Ces risques tiennent également en l'absence d'outils de pilotage performants permettant d'avoir une information rapide et pertinente sur les activités liées aux mandats de curatelle.

Les **risques opérationnels, de contrôle et de conformité** tiennent à l'obligation légale du SPAd d'accepter les mandats de curatelle attribués par le TP AE en l'absence de moyens humains disponibles ou de compétences spécifiques.

Les **risques de conformité et financiers** existent au vu des éléments mentionnés par la commission de gestion du pouvoir judiciaire dans son courrier du 7 juillet 2017 à l'attention du conseiller d'État en charge du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé.

5. Recommandation conclusive

La nouvelle direction du SPAd a engagé dès 2016 une transformation importante de son organisation et de la façon de traiter un dossier de curatelle. La structure du service a été revue, la gouvernance a été renforcée et la logique opérationnelle de traitement d'un dossier est en cours de refonte. Ces changements ont été lancés et se poursuivent dans un contexte de flux de dossiers continu et croissant et d'un fort taux d'absentéisme et de turnover.

La Cour considère que ces évolutions organisationnelles sont importantes, utiles et demandent un accompagnement et une conduite du changement appropriés. Des mesures ont été prises par la direction pour apporter un support et un accompagnement aux collaborateurs du service en lien avec ces réorganisations. La démarche suivie est adaptée à la situation et les premiers retours sont positifs. L'apport de ressources supplémentaires a permis temporairement de tester la nouvelle organisation, d'absorber les nouveaux dossiers et de permettre à certains curateurs de stabiliser les situations existantes.

Cependant, l'environnement actuel, et notamment la charge de travail, ne permet malheureusement pas de mener cette mutation de façon satisfaisante. Le taux d'absentéisme est reparti à la hausse, le remplacement des personnes parties prend du temps, le retard accumulé est loin d'être résorbé et de nouveaux dossiers continuent d'arriver. Au-delà de ne pas produire les effets escomptés en matière d'efficience, cette situation a également une incidence négative sur le climat de travail.

La Cour considère que les prestations du SPAd, notamment pour la mise en place d'une curatelle, s'apparentent plus à un service d'urgence « sociale » qu'à une structure administrative standard. En effet, le délai de prise en charge est crucial afin de répondre aux besoins immédiats de la personne protégée et surtout d'éviter qu'une situation déjà fragile ne s'aggrave. L'organisation de ce service doit ainsi s'inscrire pour une partie de ses tâches dans une logique d'activité à flux tendu devant répondre à des sollicitations continues pouvant demander une intervention urgente.

Aussi, la Cour a souhaité inscrire ses recommandations dans la dynamique de transformation engagée depuis 2016, mais également en considérant la spécificité « d'urgence sociale » des prestations rendues par ce service. Si l'on considère que les travaux entrepris par le SPAd couvrent en grande partie les deux étapes ci-dessous, les recommandations de la Cour devraient permettre à ce service d'aborder la troisième étape :

- Une première étape de « **reprise en main** » : stabilisation, réorganisation, contrôle, redéfinition des tâches, accompagnement RH ;
- Une deuxième étape d'« **ajustement** » : mutation des rôles (IPA incorporant partie gestionnaire, gestionnaire jouant le rôle complet de curateur, fonctions support à caler, contrôle à adapter) ;
- Une troisième étape d'« **industrialisation** » et de « **socialisation de la relation** » : rendre plus efficace le traitement des flux de dossiers, avoir une orientation « urgence sociale », dégager le temps nécessaire à l'accompagnement social, notamment le retour à l'autonomie.

La Cour propose ainsi 13 recommandations selon **quatre leviers d'actions** complémentaires visant à améliorer la situation à court terme et surtout à apporter une réponse appropriée et pérenne aux besoins de la population à moyen et long termes.

➡ **Contenir le flux entrant et augmenter le flux sortant**

- Redéfinir les modalités de désignation du curateur et adapter les moyens associés
- Redéfinir les modalités de facturation et de rémunération de la curatelle
- Renforcer le processus de demande de relève

➡ **Optimiser les outils et les activités opérationnelles**

- Simplifier la gestion administrative
- Améliorer les transmissions SPAd/TPAE
- Revoir les priorités de mise en œuvre des outils informatiques
- Mettre en place un fonds social
- Revoir le SCl et les outils de pilotage

➡ **Poursuivre la réorganisation du service**

- Revoir le découpage organisationnel par phase de traitement d'un dossier
- Revoir le rôle et la structure d'encadrement
- Adapter et redéfinir le rôle et les activités des fonctions support

➡ **Mieux définir l'accompagnement social**

- Définir la notion d'accompagnement social
- Préciser le dispositif cantonal (Qui? Quoi? Moyens?)
- Clarifier les domaines d'intervention de la curatelle

A. Contenir le flux entrant et augmenter le flux sortant des mandats de curatelle

- **Recommandation n°1 :** (cf. constats 12 et 18) Redéfinir les modalités de désignation du curateur et adapter les moyens associés

La Cour recommande au **département de la cohésion sociale (DCS)**, en collaboration avec le TPAE, d'établir les bases permettant à la fois au TPAE, mais également au SPAd de traiter de façon satisfaisante les curatelles. Cela doit permettre de clarifier la situation entre mandant et mandataire en termes d'attentes et de moyens à mettre en œuvre par l'entité exécutrice des décisions de justice.

Au vu de la constante augmentation du nombre de mandats de curatelle en lien avec l'évolution de la société (augmentation des personnes âgées avec des troubles cognitifs, augmentation de jeunes adultes fragilisés, hausse des mineurs suivis par le SPMI), il est important qu'un cadre soit clairement défini afin d'éviter une « course sans fin » au sein du SPAd pour traiter les dossiers. Au-delà des réorganisations engagées, il est important de définir un « garde-fou » permettant d'aligner et de corréliser les moyens à mettre en œuvre par le canton pour répondre aux besoins de la société, et ainsi assurer une prestation appropriée aux personnes protégées.

Une limite en nombre de dossiers par curateur pourrait être définie afin de garantir une prise en charge homogène des mandats de curatelle en tout temps et ainsi limiter le risque de dégradation de la situation des personnes protégées. Cela devrait être établi et adapté en fonction des gains d'efficacité obtenus avec les travaux de réorganisation engagés par le SPAd.

Cette réflexion devrait également intégrer :

- Les besoins en matière d'accompagnement social des personnes protégées qui ne sont pas couverts aujourd'hui (voir recommandation 12).
- La problématique du traitement de dossiers très urgents relatifs à des mesures provisionnelles ou superprovisionnelles.
- Les possibilités de recours à d'autres acteurs pour assurer les curatelles (curateurs privés volontaires¹⁷, services sociaux des communes) en fonction de la nature des mandats (mandats « simples »).
- L'existence d'un budget optionnel afin de recourir temporairement à des curateurs professionnels lorsque les capacités des curateurs officiels sont atteintes.
- Les contraintes temporelles du SPAd liées au processus budgétaire et au processus de recrutement ;
- La problématique des locaux qui ne permettent plus d'accueillir des forces supplémentaires de travail.

De plus, la Cour recommande que les modalités de rémunération des curateurs et les principes de facturation des prestations par le SPAd soient revus. Les montants de rémunération des différents types de curateurs devront aussi être adaptés. Les écarts de tarif ne sont pas justifiés, ce d'autant plus que seul l'État est responsable in fine vis-à-vis de la personne

¹⁷ Le DCS et le TPAE pourraient s'inspirer de la réforme menée par le canton de Vaud avec l'introduction de curateurs privés volontaires initiée depuis le mois de juin 2017. Source : <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-des-institutions-et-de-la-securite-dis/office-des-curatelles-et-tutelles-professionnelles-octp/actualites/news/la-campagne-de-recrutement-de-curateurs-prives-volontaires-a-suscite-un-vif-interet-et-des-vocations/>

protégée. La responsabilité civile du curateur n'est plus engagée en cas de dommage causé à la personne protégée par une mauvaise exécution du mandat (sauf faute grave)¹⁸.

Enfin, la mise en œuvre de ces éléments aura pour conséquence la modification du règlement fixant la rémunération des curateurs (RRC) à l'attention du Conseil d'État. Ce règlement règle en effet également les modalités d'attribution des dossiers. D'autres lois pourraient éventuellement devoir être adaptées comme la loi d'application du Code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile (LaCC), notamment l'art. 85 relatif à la désignation du curateur, afin qu'elles soient soumises au Grand Conseil.

Livrables :

- Accord sur les modalités d'attribution des mandats au SPAd et les moyens associés
- Proposition de modification légale et réglementaire

Recommandation 1 : ☒ acceptée ☐ refusée

Position du DCS :

Le DCS considère que l'attribution de ressources supplémentaires au SPAd doit nécessairement être couplée, d'une part à une réorganisation complète du fonctionnement du service, laquelle est en cours, d'autre part à la définition d'un nouveau modèle de prise en charge intégrant la possibilité de faire appel à d'autres curateurs que les curateurs officiels (par exemple des curateurs volontaires, à l'instar du canton de Vaud), et ce en étroite collaboration avec le TPAE.

▪ **Recommandation n°2 :** (cf. constats 9 et 10) **Renforcer le processus de demande de relève**

La Cour recommande au **SPAd** de développer et mettre en œuvre une procédure de demande de relève d'un mandat de curatelle auprès du TPAE. Cette procédure devra décrire les modalités d'identification de ces situations ainsi que les activités de contrôle liées à tous les niveaux (p. ex. chef de secteur, chef de service, comité de direction). Cela doit permettre d'identifier rapidement les cas pouvant faire l'objet d'une demande de relève (personnes hébergées au sein d'une institution, personnes possédant une fortune supérieure à 70'000 F, personnes potentiellement prêtes à un retour à l'autonomie).

Par ailleurs, la Cour recommande au SPAd d'effectuer la demande de relève des 552 dossiers déjà identifiés afin d'obtenir une situation à jour des dossiers réellement à suivre par les collaborateurs.

De plus, cette procédure devra prendre en compte les modalités de traitement des fonds en déshérence afin de permettre une clôture définitive du mandat de curatelle et ainsi diminuer les dossiers classifiés en « clôture en cours ».

¹⁸Art. 454, al. 3 CC.

Le DCS et le TPAE pourraient prendre en compte l'analyse réalisée par le Conseil d'État de Neuchâtel quant à la modification de la loi concernant les autorités de protection de l'adulte et de l'enfant du 5 décembre 2016.

Source : https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2016/16046_CE.pdf

Enfin, cette procédure devra être discutée avec le TPAE afin de s'assurer que les demandes de relève seront recevables et traitées dans des temps raisonnables.

Livrables :

- Plan de rattrapage
- Procédure de demande de relève comprenant le processus, mais également l'identification des situations ainsi que les contrôles périodiques à réaliser
- Procédure de gestion des fonds en déshérence

Recommandation 2 : ☒ acceptée ☐ refusée

Position du SPAd :

En ce qui concerne la problématique des relèves, les potentielles relèves ont déjà été identifiées lors des commissions d'évaluation et de répartition des mandats et un plan de rattrapage est en cours ; les collaborateurs sont informés du travail à effectuer et les chefs de secteurs des mandats à présenter en "relève" au TPAE et selon une coordination planifiée avec lui.

En parallèle, comme le suggère la Cour, le SPAd élaborera, en collaboration avec le TPAE, une procédure ou directive définissant le processus de relève, avec des critères clairement identifiés et standardisés. Le travail sur cette directive débutera en 2019.

S'agissant des fonds en déshérence, le travail est en cours et s'effectue de manière centralisée. Il pourra se poursuivre en fonction des moyens RH qui y seront associés.

La directive dédiée à cette problématique devrait pouvoir être élaborée en 2019.

B. Poursuivre la réorganisation du service

- **Recommandation n°3 :** (cf. constats 1, 2, 4 et 5) **Revoir le découpage organisationnel par phase de traitement d'un dossier**

La Cour recommande au **SPAd** de mener une réflexion complémentaire aux travaux déjà engagés en matière d'organisation. En complément de ressources supplémentaires (voir recommandation 1), des orientations organisationnelles peuvent encore être envisagées.

En effet, la Cour considère qu'une spécialisation des secteurs opérationnels en fonction des phases de traitement d'un dossier doit être envisagée. Cela devrait permettre à la fois d'accroître l'efficacité des processus actuels, mais surtout de répondre de façon plus appropriée aux situations critiques d'urgence sociale rencontrées notamment lors de la phase d'ouverture d'un dossier. Le travail de mise en place d'une curatelle est très important et, s'il n'est pas fait dans un délai raisonnable, la situation sociale et financière de la personne protégée peut s'en trouver fortement dégradée.

Aussi, la Cour préconise la création de secteurs opérationnels spécialisés :

- Secteur d'ouverture des dossiers : instruction du dossier, rencontre de la personne protégée, collecte d'informations auprès des partenaires et des tiers, établissement d'un budget, mise en place de l'accompagnement social, mise en place d'un réseau d'intervenants, identification d'axes de travail pour un retour à l'autonomie. Cette première phase pourrait se dérouler durant une période de 3 à 6 mois ;
- Secteurs de traitement des dossiers stabilisés : travail de suivi de la personne protégée, revue des différentes mesures mises en place avec les partenaires du réseau, évaluation sur le potentiel de retour à l'autonomie.

Pour ce faire, les collaborateurs devant intervenir sur la phase d'ouverture / instruction du dossier devront être expérimentés et avoir un portefeuille de mandats moins important que les collaborateurs intervenant à la phase de stabilisation. Ce découpage permettrait également un contrôle des dossiers lors du changement de curateur entre ces deux phases. Enfin, cela permettrait d'apporter la réactivité nécessaire à la mise en place d'une curatelle et de répondre aux besoins de prise en charge rapide des mandats faisant l'objet d'une mesure provisionnelle ou superprovisionnelle. A contrario, les collaborateurs des secteurs de traitement des dossiers stabilisés pourront consacrer du temps à un accompagnement social plus fort des personnes pouvant espérer un retour à l'autonomie.

En complément de cette spécialisation, le SPAd devrait également mener une réflexion afin de gérer plus efficacement les clôtures de dossiers et la façon de répondre très rapidement à des sollicitations du TPAE, des personnes protégées ou de partenaires pouvant nécessiter une intervention immédiate. La mise en place d'un système de permanence commune à l'ensemble des secteurs ou une organisation efficace de la suppléance au sein des différents secteurs devrait être analysée.

Enfin, la gestion des absences étant devenue un problème récurrent au sein de ce service, il est urgent qu'une solution pérenne soit trouvée. La constitution d'un pool de remplacement pour gérer les absences de courte durée des titulaires de mandat pourrait être envisagée.

Livrables :

- Création d'un secteur « ouverture des mandats » et de secteurs de traitement des mandats post ouverture (adaptation des ressources et du nombre de mandats par curateur)

- Procédure d'ouverture et d'instruction du dossier
- Modalités de remplacement d'un titulaire de mandat (gestion des absences, permanence, etc.)
- Programme de formation interne

Recommandation 3: ☒ acceptée ☐ refusée

Position du SPAd :

À terme, le service est ouvert à analyser la possibilité de traitement des dossiers à leur ouverture par une équipe dédiée, afin de pallier l'urgence sociale de certains mandats, sous réserve de l'octroi de moyens associés et après avoir évalué préalablement le nombre d'ETP à consacrer à cette activité.

Aujourd'hui, le retour de l'expérience pilote menée avec l'engagement de 4 curatrices auxiliaires pendant 36 mois, qui ont ouvert 70 dossiers chacune, montre que le nombre de mandats à confier à un pool de curateurs chargés uniquement de l'ouverture des mandats devrait se limiter à 20-30 dossiers (quota à définir), sachant que ces collaborateurs devront être expérimentés au métier de la curatelle.

Enfin, il s'agira de définir précisément les critères selon lesquels un mandat est dit "stabilisé" pour pouvoir être transféré à un curateur d'une équipe opérationnelle. Cette solution peut très certainement répondre au souci actuel de prise en charge immédiate de l'urgence sociale de certains mandats et devra être analysée dans une perspective de mise en œuvre à long terme. Cela étant, cette recommandation comporte le risque d'une déstabilisation de la personne concernée, de la famille, du réseau ainsi qu'une mise à mal du lien de confiance préalablement établi.

Quant à la gestion des absences de courte durée (entre 1 et 31 jours), elle doit pouvoir se solutionner par la création d'un pool de remplacement, afin d'éviter les effets dominos et garantir la continuité de la prise en charge de la personne protégée. Une estimation en ETP de ce pool a fait l'objet d'une note au DCS et est en cours d'analyse.

- **Recommandation n°4** : (cf. constat 3) **Revoir le rôle et la structure d'encadrement du service**

La Cour recommande au **SPAd** de rationaliser les structures d'encadrement en :

- Menant un travail d'homogénéisation des rôles et des activités des différentes fonctions d'encadrement du service (chefs de service, chefs de secteur, personne responsable d'une équipe, responsable AI) ;
- Repensant l'organisation du service des prestations sociales et le rôle des chefs de secteur.

La Cour considère qu'à l'issue des principaux changements organisationnels engagés, la direction du SPAd devrait redéfinir la structure d'encadrement du service en simplifiant l'organigramme et en rendant plus homogènes les fonctions de cadre (taille d'équipe, charge de travail, classe de fonction, logique métier, capacité de supervision).

Par ailleurs, le rôle des chefs de secteur du service Prestations sociales doit être revu. Comme exposé dans les constats ci-devant, cette fonction n'est actuellement pas adéquate de par les tâches à réaliser et la charge de travail associée. Un chef de secteur ne peut pas cumuler les

fonctions de co-curateur, de supérieur hiérarchique, de contrôleur et de suppléant. Dans ce contexte, il lui est aussi difficile d'encadrer 20 personnes et de superviser/contrôler 1'000 dossiers.

Une solution pourrait être de dissocier le rôle de supervision hiérarchique du rôle de management de proximité. Pour cela, il pourrait être envisagé d'avoir des équipes de curateurs de taille inférieure (env. 10 personnes) bénéficiant d'un support de management de proximité (« chef de groupe », curateur référant) possédant une expérience et une connaissance métier importante pour aider les autres curateurs et assurer la suppléance en cas de besoin. En complément, un nombre plus réduit de chefs de secteur (ou un chef de service adjoint) pourraient assurer le management et la surveillance hiérarchique des différents secteurs en lien avec les managers de proximité.

Ce type de réflexion devrait tenir compte également des éléments proposés à la recommandation précédente en termes de spécialisation des secteurs.

Ce type d'organisation peut demander un nombre de postes de managers de proximité plus importants, mais en même temps réduire le nombre de responsables hiérarchiques intermédiaires. Enfin, cette solution peut apporter beaucoup plus de flexibilité, réactivité, proximité, support métier et contrôle de la qualité dans le traitement des dossiers.

Livrables :

- Révision de l'organigramme et des cahiers des charges du personnel encadrant

Recommandation 4 : ☒ acceptée ☐ refusée

Position du SPAd :

Le SPAD est en cours de réflexion sur une optimisation de son organigramme consistant à disposer de chefs de secteur avec des équipes n'excédant pas 12 collaborateurs, afin de pouvoir remplir leur dicastère et leur rôle de soutien métier auprès des curateurs. Cette mesure n'est pas sans impact sur les moyens RH associés et la configuration de travail des locaux du service. Cette solution devrait être associée à l'abandon de la co-curatelle qui est une spécificité genevoise mise en œuvre en 2013 pour pallier les absences récurrentes au sein du service.

Dans cette nouvelle configuration, il serait pertinent de regrouper les fonctions de support aux prestations sociales au sein d'un même secteur et de repenser l'articulation entre les activités de contrôle du domaine gestion et assurances sociales et celles du service de contrôle interne (SCI) métier, pour que le service bénéficie d'un véritable organe de révision des mandats.

Effectivement, l'optimisation de l'organigramme nécessitera une adaptation des cahiers des charges des fonctions concernées et ne peut s'inscrire que dans une perspective future envisageable pour 2020-2021, soit après avoir réussi l'implémentation du nouveau modèle organisationnel dont l'entrée en vigueur est prévue en avril 2019.

La mise en œuvre de cette recommandation est réalisable sous réserve des moyens associés.

▪ **Recommandation n°5** : (cf. constats 1 et 6) Adapter et redéfinir le rôle et les activités des fonctions support

Dans le cadre de la réorganisation, la Cour recommande au **SPAd** de redéfinir précisément les rôles et responsabilités de l'ensemble des fonctions support intervenant sur un mandat de curatelle. Cela concerne notamment :

- Les secrétaires, auxquelles les activités suivantes pourraient être déléguées :
 - Les demandes de fonds auprès d'associations ou de fondations privées ;
 - Les déclarations accident auprès de l'assurance concernée avec le suivi de la prise en charge ;
 - Les demandes de renouvellement des pièces d'identité, ainsi que la réception et la transmission de ces documents ;
- Les facturistes, réalisant notamment les activités suivantes, effectuées auparavant par les gestionnaires :
 - La création des contrats dans l'application TAMI ;
 - Les demandes d'ouverture de tiers auprès de la chancellerie ;
 - La validation mensuelle des paiements liés aux contrats.

Cette redéfinition des rôles et des activités permettrait de s'assurer du respect de la séparation des tâches et d'un contrôle des 4 yeux suite à la réorganisation du SPAd et à la création de la fonction de titulaire de mandat. La liste ci-dessus n'est pas exhaustive et devrait être complétée par un retour d'expériences du nouveau périmètre des fonctions IPA et titulaire de mandat après quelques mois de pratique.

Livrables :

- Révision des cahiers des charges des fonctions supports

Recommandation 5 : ☒ acceptée ☐ refusée

Position du SPAd :

La recommandation 5 va de pair avec la recommandation 4.

Le service attire l'attention sur le fait que la révision des cahiers des charges doit pouvoir s'associer à une évaluation de certaines fonctions. Or, il est impossible en l'état de mener des évaluations de fonctions avant la mise en œuvre de SCORE. L'échéance est donc dépendante de la mise en œuvre du projet SCORE, excepté si une solution intermédiaire pouvait être trouvée en collaboration avec les RH_DCS et l'OPE.

La mise en œuvre de cette recommandation est réalisable sous réserve des moyens associés.

C. Optimiser les outils et les activités opérationnelles

▪ **Recommandation n°6 :** (cf. constats 7 et 8) Redéfinir et améliorer les transmissions de données entre le TPAE et le SPAd

La Cour recommande au **SPAd** de redéfinir, avec le TPAE, les modalités relatives aux actes de nomination d'un curateur du SPAd, afin de pouvoir disposer en tout temps d'actes de nomination valides par rapport aux activités du service. Pour ce faire, il pourrait être mis en œuvre :

- Une interface automatique entre le SPAd et le TPAE pour avoir une information mise à jour en continu ;
- Un acte de nomination indiquant « *qu'en cas d'absence du curateur désigné personnellement, le service de protection des adultes assure son remplacement en attendant son retour ou la désignation d'un nouveau curateur* ». Cela pourrait limiter les besoins réguliers de modifier notamment les noms des co-curateurs. Il est à noter que cette formulation est utilisée par la justice de paix du canton de Vaud.

La Cour recommande également au **SPAd** de redéfinir, en collaboration avec le TPAE, la nature et le niveau de détail des informations à inscrire dans les différents rapports et les modalités de communication.

Enfin, la Cour recommande au SPAd d'analyser, en fonction de la qualité des informations disponibles dans l'application TAMI, les possibilités d'établir de façon semi-automatisée les rapports TPAE. Cela facilitera la rédaction de ces rapports par les curateurs.

Livrables :

- Convention de fonctionnement avec le TPAE
- Modification du processus rapports TPAE
- Modification des outils informatiques

Recommandation 6 : ☒ acceptée ☐ refusée

Position du SPAd :

Le service accepte la proposition de la mise en place d'une convention de fonctionnement à établir avec le Pouvoir judiciaire et le TPAE. Par ailleurs, le travail (en cours) d'élaboration d'une directive fixant le contenu des informations devant figurer dans les rapports devra se poursuivre.

La Cour propose que le service dispose d'une ordonnance générale renouvelable annuellement permettant d'assurer le remplacement d'un curateur en son absence ou en attendant la désignation d'un nouveau curateur, ce que le SPAd accepte sous réserve de l'accord du TPAE.

Enfin, pour ce qui est de l'optimisation et le développement d'une interface informatique plus performante entre le service et l'Autorité de protection, il s'agira d'inscrire ce besoin dans le cahier des charges qui sera élaboré dans la perspective de la refonte du SI Métier prévu pour 2022 et dont la fiche budgétaire est en cours de validation.

Le TPAE et le Pouvoir judiciaire seront pleinement associés à la définition du cahier des charges, dans la mesure où les besoins doivent être définis conjointement et où la planification et le financement des adaptations des SI du Pouvoir judiciaire doivent être assurés parallèlement.

La mise en œuvre de cette recommandation est réalisable sous réserve des moyens associés

▪ **Recommandation n°7 : (cf. constat 6) Simplifier la gestion administrative des dossiers**

La Cour recommande au **SPAd** de restreindre le nombre de contreparties bancaires et d'ouvrir systématiquement, pour les personnes protégées, un compte dans un établissement permettant une mise à jour automatique des informations bancaires. Cela permettrait au SPAd de bénéficier automatiquement d'une situation financière des personnes protégées à jour de manière journalière (au lieu de mensuelle) sans devoir ressaisir l'information.

De même, la Cour recommande au SPAd de restreindre le nombre de caisses maladie auxquelles sont affiliées les personnes protégées. Cela aura pour avantage de réduire les tâches administratives, mais également de réduire les coûts de la prestation santé des personnes protégées (ou au service d'assurance maladie, avec une diminution des subsides) par le choix de compagnies moins chères.

Enfin, la Cour recommande de revoir les flux d'information avec les partenaires étatiques (Hg, SPC) et non étatiques (EMS, communes, associations, banques, assureurs) afin de faciliter le travail administratif et d'automatiser les échanges.

Livrables :

- Procédure pour la gestion des comptes bancaires
- Mise à jour de la procédure gestion de l'assurance maladie
- Activités de contrôle liées à ces changements
- Procédures d'échanges d'information avec les partenaires

Recommandation 7 : ☒ acceptée ☐ refusée

Position du SPAd :

Concernant la mise en place d'une procédure pour la gestion des comptes bancaires, le service analysera les comptes bancaires qui pourraient être fermés et procédera aux démarches utiles, sous réserve dans certains cas de l'aval de l'Autorité de protection et du respect du principe d'autodétermination de la personne protégée (2019 - 2020).

En ce qui concerne la contractualisation de l'assurance maladie, le service évite au maximum les modifications de contrats d'assurance maladie. Cela étant, il convient de rappeler que le service doit veiller à ne pas créer des situations de monopole de certaines caisses maladie (principe de neutralité concurrentielle en matière d'affiliation). De plus, certaines personnes protégées ne peuvent changer d'assurance maladie en raison d'arriérés de paiement ou de clauses particulières. Enfin, certaines caisses maladie parmi les moins chères ne peuvent être choisies car la gestion du contrat se fait par internet ou car elles n'ont pas d'accords tarifaires avec les pharmacies pour le remboursement en tiers payant.

Enfin, en ce qui concerne les procédures d'échanges d'informations avec les partenaires, le service a déjà procédé à des accords formalisés de fonctionnement (communes, Fegems, Agems, SPMi, etc.).

▪ **Recommandation n°8 : (cf. constats 9 et 15) Mettre à jour le système de contrôle interne (SCI)**

La Cour recommande au **SPAd** de mettre à jour le système de contrôle interne étant donné le renforcement récent de la gouvernance du service et la réorganisation des activités.

Les changements organisationnels engagés auront une incidence sur le dispositif de contrôle interne. Les rôles et responsabilités de certaines fonctions seront modifiés, de même que les contrôles croisés qui pouvaient être faits sur un dossier. La séparation de fonction entre les gestionnaires et les facturistes sera aussi à adapter.

Par ailleurs, les contrôles sur les dossiers devront être accrus. À titre d'exemple, des analyses périodiques pourraient être réalisées sur les mandats afin :

- D'identifier les situations de relève,
- De contrôler la gestion financière et sociale des personnes protégées.

Ces revues permettront de s'assurer d'une mise en œuvre effective des actions liées aux prestations financières et sociales et ainsi de mesurer les perspectives d'un retour à l'autonomie pour certaines personnes.

Enfin, une fois la nouvelle organisation et les contrôles associés mis en place, des tests d'efficacité de ces contrôles pourront être réalisés afin de valider le dispositif.

Livrables :

- Procédure de contrôle des dossiers
- Suivi des données relatives aux demandes de relève et au retour à l'autonomie
- SCI mis à jour

Recommandation 8 : ☒ acceptée ☐ refusée

Position du SPAd :

Le service et son SCI seront en mesure d'établir une procédure de contrôle des dossiers efficace dès que le nouveau modèle organisationnel sera effectif et que l'articulation entre les contrôles effectués par le domaine gestion et assurances sociales et par le SCI métier aura été redéfinie, de manière à doter le service d'un processus de révision des mandats qualitatif et rigoureux.

- **Recommandation n°9 : (cf. constat 5) Mettre en place un système de fonds social pour les avances de trésorerie et pour le recours à des tiers pour certaines expertises**

La Cour recommande au **département de la cohésion sociale (DCS)** la mise en place d'un fonds social permettant d'effectuer d'une part des avances dans l'attente du versement des assurances sociales et, d'autre part, de couvrir les frais de recours à des tiers pour le traitement de certaines situations complexes (p. ex. liquidation de biens à l'étranger, gestion/liquidation de sociétés).

Le département devrait également définir quelle entité doit être en charge de la gestion de ce type de fonds, soit le département directement, soit le SPAd, soit les entités étatiques en charge aujourd'hui du versement de prestations financières sociales comme le SPC et l'Hg.

Livrables :

- Proposition de mise en place d'un fonds social
- Convention avec les acteurs étatiques concernés par le fonds social et sa gestion

Recommandation 9: ☒ acceptée ☐ refusée

Position du DCS :

Le DCS accepte cette recommandation et relève que la création d'un "fonds de roulement" est à l'étude à la direction financière du département.

▪ **Recommandation n°10** : (cf. constat 11) **Revoir les priorités de mise en œuvre des outils informatiques**

La Cour recommande au **SPAd** de revoir la stratégie de mise en œuvre de la GED, et plus largement des outils informatiques dont le service a besoin pour améliorer l'efficacité de ses processus.

En ce sens, il s'agit de finaliser l'ensemble du processus du traitement électronique des documents entrant, mais également des documents sortant avec la mise en place de la signature électronique. Dans ce cadre, l'échange électronique devrait être étendu à l'ensemble des partenaires.

Enfin, la Cour recommande au SPAd d'établir de manière exhaustive une expression des besoins en vue de la réalisation d'un cahier des charges pour une application informatique métiers. Sur cette base, le SPAd devrait déterminer si l'application TAMI répond encore aux besoins énoncés et si la technologie utilisée peut être maintenue et est pérenne. A contrario, une analyse des produits disponibles sur le marché devrait être initiée.

Livrables :

- Budget et plan de mise en œuvre de la GED
- Adaptation des procédures avec la prise en compte de la gestion électronique
- Cahier des charges des besoins applicatifs
- Analyse des capacités actuelles et futures de l'application TAMI

Pistes et modalités :

À titre d'information, le SPAd pourrait se rapprocher de l'OCTP du canton de Vaud qui a mené récemment une étude pour la mise en place d'un nouvel outil informatique.

Recommandation 10: ☒ acceptée ☐ refusée

Position du SPAd :

En ce qui concerne la mise en œuvre de la GED (dématérialisation des factures entrantes, du courrier sortant et signature électronique), une fiche informatique est en cours de validation dans le cadre du budget 2019. Dans l'hypothèse où cette dernière est validée, il pourra être procédé aux évolutions informatiques en 2020.

En ce qui concerne l'analyse des besoins informatiques et l'obsolescence du SI TAMI, une refonte de l'application est prévue à l'horizon 2022. Dans l'intervalle, une analyse des besoins sera réalisée, ainsi qu'une comparaison avec les autres cantons en collaboration avec le DCS et l'OCSIN.

- **Recommandation n°11:** (cf. constat 16) Mettre en place des indicateurs de pilotage de l'organisation en lien avec les objectifs du service

La Cour recommande au **SPAd** de définir les indicateurs de pilotage et de contrôle nécessaires au bon fonctionnement du service et au suivi de ses objectifs.

Pour cela, les objectifs OGPE devront être revus afin de mieux correspondre à l'activité et à l'évolution du SPAd. De même, le SPAd devrait compléter les tableaux de bord actuels afin d'avoir des analyses statistiques plus fines sur les mandats gérés et les tâches réalisées par les collaborateurs.

Livrables:

- Tableaux de bord
- Mise à jour des objectifs et indicateurs OGPE

Recommandation 11: ☒ acceptée ☐ refusée

Position du SPAd:

*La mise en œuvre de nouveaux tableaux de bord sur l'activité métier du service est dépendante de la refonte de l'outil TAMI existant, le SI actuel ne permettant pas les extractions nécessaires pour établir des tableaux de bord métier pertinents.
Concernant les indicateurs OGPE, ces derniers seront repris en collaboration avec l'OAIS.
Le département associera le TPAE à cette réflexion, le partage d'indicateurs pouvant faciliter la collaboration et pouvant nécessiter l'adaptation des SI du PJ.*

D. Mieux définir l'accompagnement social

- **Recommandation n°12 :** (cf. constats 13, 14 et 17) Définir de manière précise et structurée l'accompagnement social devant être effectué pour une personne protégée

La Cour recommande au **département de la cohésion sociale (DCS)**, en collaboration avec les autres acteurs impliqués dans la curatelle (TPAE, Hg, SPC, services sociaux communaux, associations), de définir de manière précise ce qui doit être inclus dans l'accompagnement social d'une personne protégée.

Cela doit également permettre, sur la base des tâches à réaliser, de définir quels sont les acteurs les mieux placés pour réaliser cet accompagnement. Ces tâches pourront aussi être réparties entre les acteurs en fonction des besoins des personnes protégées, de la proximité des intervenants et de l'historique des relations entre une personne et des services sociaux. Cela facilitera la mise en place d'un dispositif de mesures sociales, coordonné avec l'ensemble des acteurs dont le SPAd pourrait être un des acteurs majeurs.

Il sera important de veiller à une continuité de cet accompagnement afin d'éviter une rupture des prestations lors de la mise sous curatelle.

Cette démarche permettrait ainsi de clarifier les actions que devront mener les curateurs du SPAd dans ce domaine en lien avec leur cahier des charges stipulant « *dans la mesure du possible et le respect du principe d'autodétermination, ils s'efforcent d'aider les personnes dont ils ont la charge à stabiliser leur situation personnelle, administrative et financière et à (re-)gagner leur autonomie.* ».

Enfin, cela doit conduire au développement de mesures d'accompagnement visant à un retour à l'autonomie lorsque cela est possible, conformément à l'« esprit » du nouveau droit en matière de curatelle.

Livrables :

- Expression des besoins/Cahier des charges en matière d'accompagnement social pour les personnes protégées
- Validation par le conseiller d'État du dispositif à mettre en place et du rôle du SPAd
- Convention de fonctionnement avec l'ensemble des partenaires étatiques concernés

Pistes et modalités :

La mise en œuvre de cette recommandation, comme les réflexions en matière d'attribution des mandats et d'allocation des moyens (recommandation 1) et de mise en place d'un fonds social (recommandation 8), pourraient s'inscrire dans une démarche globale cantonale, de type « Assises de l'accompagnement social », sous pilotage du département et regroupant tous les acteurs impliqués dans la curatelle. Cela pourrait permettre d'établir la feuille de route du canton en la matière en impliquant l'ensemble des parties prenantes et en proposant le dispositif le plus adapté à la personne protégée.

Recommandation 12: ☒ acceptée ☐ refusée

Position du DCS :

Le DCS s'est d'ores et déjà engagé à organiser, en collaboration avec le Pouvoir Judiciaire, les "états généraux de la protection de l'adulte à Genève". Six ans après l'introduction du nouveau droit en matière de curatelle et compte tenu des difficultés rencontrées par le service de protection de l'adulte pour mener à bien sa mission, il est en effet indispensable de mener une réflexion globale et concertée avec les différents acteurs du domaine, pour envisager une réforme qui permettra de garantir une prise en charge adaptée et efficace des personnes les plus démunies de notre canton.

- **Recommandation n°13** : (cf. constats 7 et 17) Clarifier les domaines d'intervention de l'acte de nomination de la curatelle

La Cour recommande au **SPAd**, en collaboration avec le TPAE, de définir un cadre plus précis des domaines d'intervention de la curatelle que doivent couvrir les curateurs.

À titre d'exemple, à l'image de ce qui a été mis en place au sein de l'office des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP) du canton de Vaud, un formulaire pourrait être défini par le SPAd et rempli par le TPAE. Cela permettrait de faire le lien entre les éléments mentionnés dans l'ordonnance de nomination et les tâches à réaliser par les curateurs.

Livrables :

- Formulaire des domaines d'intervention de la curatelle

Recommandation 13: ☒ acceptée ☐ refusée

Position du SPAd :

Le service et le TPAE réfléchiront ensemble aux meilleurs moyens d'accompagner le curateur dans la détermination de l'assistance personnelle à fournir à la personne concernée, de manière à mieux délimiter le champ d'action des curateurs, donc de leurs responsabilités. À cet égard, il conviendra d'examiner si le formulaire recommandé par la Cour est vraiment le livrable le plus approprié.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

No 145 Audit de légalité et de gestion – Service de Protection des Adultes (SPAd)	Mise en place (selon indication de l'audit)			
	Risque ¹⁹	Responsable	Délai au	Fait le
Recommandation n°1 : Redéfinir les modalités de désignation du curateur et adapter les moyens associés La Cour recommande au département de la cohésion sociale (DCS), en collaboration avec le TP AE, d'établir les bases permettant à la fois au TP AE, mais également au SPAd de traiter de façon satisfaisante les curatelles. Cela doit permettre de clarifier la situation entre mandant et mandataire en termes d'attentes et de moyens à mettre en œuvre par l'entité exécutrice des décisions de justice. Au vu de la constante augmentation du nombre de mandats de curatelle en lien avec l'évolution de la société (augmentation des personnes âgées avec des troubles cognitifs, augmentation de jeunes adultes fragilisés, hausse des mineurs suivis par le SPMI), il est important qu'un cadre soit clairement défini afin d'éviter une « course sans fin » au sein du SPAd pour traiter les dossiers. Au-delà des réorganisations engagées, il est important de définir un « garde-fou » permettant d'aligner et de corrélérer les moyens à mettre en œuvre par le canton pour répondre aux besoins de la société, et ainsi assurer une prestation appropriée aux personnes protégées. Une limite en nombre de dossiers par curateur pourrait être définie afin de garantir une prise en charge homogène des mandats de curatelle en tout temps et ainsi limiter le risque de dégradation de la situation des personnes protégées. Cela devrait être établi et adapté en fonction des gains d'efficacité obtenus avec les travaux de réorganisation engagés par le SPAd. [...] De plus, la Cour recommande que les modalités de rémunération des curateurs et les principes de facturation des prestations par le SPAd soient revus. Les montants de rémunération des différents types de curateurs devront aussi être adaptés. Les écarts de tarif ne sont pas justifiés, ce d'autant plus que seul l'État est responsable in fine vis-à-vis de la personne protégée. La responsabilité civile du curateur n'est plus engagée en cas de dommage causé à la personne protégée par une mauvaise exécution du mandat (sauf faute grave). Enfin, la mise en œuvre de ces éléments aura pour conséquence la modification du règlement fixant la rémunération des curateurs (RRC) à l'attention du Conseil d'État. Ce règlement règle en effet également les modalités d'attribution des dossiers. D'autres lois pourraient éventuellement devoir être adaptées comme la loi d'application du Code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile (LaCC), notamment l'art. 85 relatif à la désignation du curateur, afin qu'elles soient soumises au Grand Conseil.	3	DG OAIS	31.12.20	

¹⁹ Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur.

No 145 Audit de légalité et de gestion – Service de Protection des Adultes (SPAd)		Mise en place (selon indication de l'audité)		
Recommandation/Action	Risque ¹⁹	Responsable	Délai au	Fait le
<u>Recommandation n°2 : Renforcer le processus de demande de relève</u> La Cour recommande au SPAd de développer et mettre en œuvre une procédure de demande de relève d'un mandat de curatelle auprès du TPAE. Cette procédure devra décrire les modalités d'identification de ces situations ainsi que les activités de contrôle liées à tous les niveaux (p. ex. chef de secteur, chef de service, comité de direction). Cela doit permettre d'identifier rapidement les cas pouvant faire l'objet d'une demande de relève (personnes hébergées au sein d'une institution, personnes possédant une fortune supérieure à 70'000 F, personnes potentiellement prêtes à un retour à l'autonomie). Par ailleurs, la Cour recommande au SPAd d'effectuer la demande de relève des 552 dossiers déjà identifiés afin d'obtenir une situation à jour des dossiers réellement à suivre par les collaborateurs. De plus, cette procédure devra prendre en compte les modalités de traitement des fonds en déshérence afin de permettre une clôture définitive du mandat de curatelle et ainsi diminuer les dossiers classifiés en « clôture en cours ». Enfin, cette procédure devra être discutée avec le TPAE afin de s'assurer que les demandes de relève seront recevables et traitées dans des temps raisonnables.	2	Directrice SPAd	31.12.20	

No 145 Audit de légalité et de gestion – Service de Protection des Adultes (SPAd)	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹⁹	Responsable	Délai au	Fait le
<u>Recommandation n°3 : Revoir le découpage organisationnel par phase de traitement d'un dossier</u> La Cour recommande au SPAd de mener une réflexion complémentaire aux travaux déjà engagés en matière d'organisation. En complément de ressources supplémentaires (voir recommandation 1), des orientations organisationnelles peuvent encore être envisagées. En effet, la Cour considère qu'une spécialisation des secteurs opérationnels en fonction des phases de traitement d'un dossier doit être envisagée. Cela devrait permettre à la fois d'accroître l'efficacité des processus actuels, mais surtout de répondre de façon plus appropriée aux situations critiques d'urgence sociale rencontrées notamment lors de la phase d'ouverture d'un dossier. Le travail de mise en place d'une curatelle est très important et, s'il n'est pas fait dans un délai raisonnable, la situation sociale et financière de la personne protégée peut s'en trouver fortement dégradée. Aussi, la Cour préconise la création de secteurs opérationnels spécialisés : - Secteur d'ouverture des dossiers ; - Secteurs de traitement des dossiers stabilisés. Pour ce faire, les collaborateurs devant intervenir sur la phase d'ouverture / instruction du dossier devront être expérimentés et avoir un portefeuille de mandats moins important que les collaborateurs intervenant à la phase de stabilisation. Ce découpage permettrait également un contrôle des dossiers lors du changement de curateur entre ces deux phases. Enfin, cela permettrait d'apporter la réactivité nécessaire à la mise en place d'une curatelle et de répondre aux besoins de prise en charge rapide des mandats faisant l'objet d'une mesure provisionnelle ou superprovisionnelle. A contrario, les collaborateurs des secteurs de traitement des dossiers stabilisés pourront consacrer du temps à un accompagnement social plus fort des personnes pouvant espérer un retour à l'autonomie. En complément de cette spécialisation, le SPAd devrait également mener une réflexion afin de gérer plus efficacement les clôtures de dossiers et la façon de répondre très rapidement à des sollicitations du TPAE, des personnes protégées ou de partenaires pouvant nécessiter une intervention immédiate. La mise en place d'un système de permanence commune à l'ensemble des secteurs ou une organisation efficace de la suppléance au sein des différents secteurs devrait être analysée. Enfin, la gestion des absences étant devenue un problème récurrent au sein de ce service, il est urgent qu'une solution pérenne soit trouvée. La constitution d'un pool de remplacement pour gérer les absences de courte durée des titulaires de mandat pourrait être envisagée.	3	Directrice SPAd	31.12.21	

No 145 Audit de légalité et de gestion – Service de Protection des Adultes (SPAd)		Mise en place (selon indication de l'audité)		
Recommandation/Action	Risque ¹⁹	Responsable	Délai au	Fait le
<u>Recommandation n°4 : Revoir le rôle et la structure d'encadrement du service</u> La Cour recommande au SPAd de rationaliser les structures d'encadrement en : - Menant un travail d'homogénéisation des rôles et des activités des différentes fonctions d'encadrement du service (chefs de service, chefs de secteur, personne responsable d'une équipe, responsable AI) ; - Repensant l'organisation du service des prestations sociales et le rôle des chefs de secteur. La Cour considère qu'à l'issue des principaux changements organisationnels engagés, la direction du SPAd devrait redéfinir la structure d'encadrement du service en simplifiant l'organigramme et en rendant plus homogènes les fonctions de cadre (taille d'équipe, charge de travail, classe de fonction, logique métier, capacité de supervision). Par ailleurs, le rôle des chefs de secteur du service Prestations sociales doit être revu. Comme exposé dans les constats ci-devant, cette fonction n'est actuellement pas adéquate de par les tâches à réaliser et la charge de travail associée. Un chef de secteur ne peut pas cumuler les fonctions de co-curateur, de supérieur hiérarchique, de contrôleur et de suppléant. Dans ce contexte, il lui est aussi difficile d'encadrer 20 personnes et de superviser/contrôler 1'000 dossiers. Une solution pourrait être de dissocier le rôle de supervision hiérarchique du rôle de management de proximité. Pour cela, il pourrait être envisagé d'avoir des équipes de curateurs de taille inférieure (env. 10 personnes) bénéficiant d'un support de management de proximité (« chef de groupe », curateur référent) possédant une expérience et une connaissance métier importante pour aider les autres curateurs et assurer la suppléance en cas de besoin. En complément, un nombre plus réduit de chefs de secteur (ou un chef de service adjoint) pourraient assurer le management et la surveillance hiérarchique des différents secteurs en lien avec les managers de proximité. Ce type de réflexion devrait tenir compte également des éléments proposés à la recommandation précédente en termes de spécialisation des secteurs. Ce type d'organisation peut demander un nombre de postes de managers de proximité plus importants, mais en même temps réduire le nombre de responsables hiérarchiques intermédiaires. Enfin, cette solution peut apporter beaucoup plus de flexibilité, réactivité, proximité, support métier et contrôle de la qualité dans le traitement des dossiers.	4	Directrice SPAd	31.12.21	

No 145 Audit de légalité et de gestion – Service de Protection des Adultes (SPAd)	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹⁹	Responsable	Délai au	Fait le
<u>Recommandation n°5 : Adapter et redéfinir le rôle et les activités des fonctions support</u> Dans le cadre de la réorganisation, la Cour recommande au SPAd de redéfinir précisément les rôles et responsabilités de l'ensemble des fonctions support intervenant sur un mandat de curatelle. Cela concerne notamment : - Les secrétaires, auxquelles les activités suivantes pourraient être déléguées : - o Les demandes de fonds auprès d'associations ou de fondations privées ; - o Les déclarations accident auprès de l'assurance concernée avec le suivi de la prise en charge ; - o Les demandes de renouvellement des pièces d'identité, ainsi que la réception et la transmission de ces documents ; - Les facturistes, réalisant notamment les activités suivantes, effectuées auparavant par les gestionnaires : - o La création des contrats dans l'application TAMI ; - o Les demandes d'ouverture de tiers auprès de la chancellerie ; - o La validation mensuelle des paiements liés aux contrats. Cette redéfinition des rôles et des activités permettrait de s'assurer du respect de la séparation des tâches et d'un contrôle des 4 yeux suite à la réorganisation du SPAd et à la création de la fonction de titulaire de mandat. La liste ci-dessus n'est pas exhaustive et devrait être complétée par un retour d'expériences du nouveau périmètre des fonctions IPA et titulaire de mandat après quelques mois de pratique.	2	Directrice SPAd	31.12.21	

No 145 Audit de légalité et de gestion – Service de Protection des Adultes (SPAd)		Mise en place (selon indication de l'audité)		
Recommandation/Action	Risque ¹⁹	Responsable	Délai au	Fait le
<u>Recommandation n°6 : Redéfinir et améliorer les transmissions de données entre le TPAE et le SPAd</u> La Cour recommande au SPAd de redéfinir, avec le TPAE, les modalités relatives aux actes de nomination d'un curateur du SPAd, afin de pouvoir disposer en tout temps d'actes de nomination valides par rapport aux activités du service. Pour ce faire, il pourrait être mis en œuvre : - Une interface automatique entre le SPAd et le TPAE pour avoir une information mise à jour en continu ; - Un acte de nomination indiquant « <i>qu'en cas d'absence du curateur désigné personnellement, le service de protection des adultes assure son remplacement en attendant son retour ou la désignation d'un nouveau curateur</i> ». Cela pourrait limiter les besoins réguliers de modifier notamment les noms des co-curateurs. Il est à noter que cette formulation est utilisée par la justice de paix du canton de Vaud. La Cour recommande également au SPAd de redéfinir, en collaboration avec le TPAE, la nature et le niveau de détail des informations à inscrire dans les différents rapports et les modalités de communication. Enfin, la Cour recommande au SPAd d'analyser, en fonction de la qualité des informations disponibles dans l'application TAMI, les possibilités d'établir de façon semi-automatisée les rapports TPAE. Cela facilitera la rédaction de ces rapports par les curateurs.	3	Directrice SPAd	31.12.22	
<u>Recommandation n°7 : Simplifier la gestion administrative des dossiers</u> La Cour recommande au SPAd de restreindre le nombre de contreparties bancaires et d'ouvrir systématiquement, pour les personnes protégées, un compte dans un établissement permettant une mise à jour automatique des informations bancaires. Cela permettrait au SPAd de bénéficier automatiquement d'une situation financière des personnes protégées à jour de manière journalière (au lieu de mensuelle) sans devoir ressaisir l'information. De même, la Cour recommande au SPAd de restreindre le nombre de caisses maladie auxquelles sont affiliées les personnes protégées. Cela aura pour avantage de réduire les tâches administratives, mais également de réduire les coûts de la prestation santé des personnes protégées (ou au service d'assurance maladie, avec une diminution des subsides) par le choix de compagnies moins chères. Enfin, la Cour recommande de revoir les flux d'information avec les partenaires étatiques (Hg, SPC) et non étatiques (EMS, communes, associations, banques, assureurs) afin de faciliter le travail administratif et d'automatiser les échanges.	1	Directrice SPAd	31.12.22	

No 145 Audit de légalité et de gestion – Service de Protection des Adultes (SPAd)		Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action		Risque ¹⁹	Responsable	Délai au	Fait le
<u>Recommandation n°8 : Mettre à jour le système de contrôle interne (SCI)</u> La Cour recommande au SPAd de mettre à jour le système de contrôle interne étant donné le renforcement récent de la gouvernance du service et la réorganisation des activités. Les changements organisationnels engagés auront une incidence sur le dispositif de contrôle interne. Les rôles et responsabilités de certaines fonctions seront modifiés, de même que les contrôles croisés qui pouvaient être faits sur un dossier. La séparation de fonction entre les gestionnaires et les facturistes sera aussi à adapter. Par ailleurs, les contrôles sur les dossiers devront être accrus. À titre d'exemple, des analyses périodiques pourraient être réalisées sur les mandats afin : - D'identifier les situations de relève, - De contrôler la gestion financière et sociale des personnes protégées. Ces revues permettront de s'assurer d'une mise en œuvre effective des actions liées aux prestations financières et sociales et ainsi de mesurer les perspectives d'un retour à l'autonomie pour certaines personnes. Enfin, une fois la nouvelle organisation et les contrôles associés mis en place, des tests d'efficacité de ces contrôles pourront être réalisés afin de valider le dispositif.		3	Directrice SPAd	31.12.21	
<u>Recommandation n°9 : Mettre en place un système de fonds social pour les avances de trésorerie et pour le recours à des tiers pour certaines expertises</u> La Cour recommande au département de la cohésion sociale (DCS) la mise en place d'un fonds social permettant d'effectuer d'une part des avances dans l'attente du versement des assurances sociales et, d'autre part, de couvrir les frais de recours à des tiers pour le traitement de certaines situations complexes (p. ex. liquidation de biens à l'étranger, gestion/liquidation de sociétés). Le département devrait également définir quelle entité doit être en charge de la gestion de ce type de fonds, soit le département directement, soit le SPAd, soit les entités étatiques en charge aujourd'hui du versement de prestations financières sociales comme le SPC et l'Hg.		2	DG OAIS	31.12.20	

No 145 Audit de légalité et de gestion – Service de Protection des Adultes (SPAd)		Mise en place (selon indication de l'audité)		
Recommandation/Action	Risque ¹⁹	Responsable	Délai au	Fait le
<u>Recommandation n°10 : Revoir les priorités de mise en œuvre des outils informatiques</u> La Cour recommande au SPAd de revoir la stratégie de mise en œuvre de la GED, et plus largement des outils informatiques dont le service a besoin pour améliorer l'efficacité de ses processus. En ce sens, il s'agit de finaliser l'ensemble du processus du traitement électronique des documents entrant, mais également des documents sortant avec la mise en place de la signature électronique. Dans ce cadre, l'échange électronique devrait être étendu à l'ensemble des partenaires. Enfin, la Cour recommande au SPAd d'établir de manière exhaustive une expression des besoins en vue de la réalisation d'un cahier des charges pour une application informatique métiers. Sur cette base, le SPAd devrait déterminer si l'application TAMI répond encore aux besoins énoncés et si la technologie utilisée peut être maintenue et, est pérenne. A contrario, une analyse des produits disponibles sur le marché devrait être initiée.	3	Directrice SPAd	31.12.22	
<u>Recommandation n°11 : Mettre en place des indicateurs de pilotage de l'organisation en lien avec les objectifs du service</u> La Cour recommande au SPAd de définir les indicateurs de pilotage et de contrôle nécessaires au bon fonctionnement du service et au suivi de ses objectifs. Pour cela, les objectifs OGPE devront être revus afin de mieux correspondre à l'activité et à l'évolution du SPAd. De même, le SPAd devrait compléter les tableaux de bord actuels afin d'avoir des analyses statistiques plus fines sur les mandats gérés et les tâches réalisées par les collaborateurs.	3	Directrice SPAd	31.12.22	

No 145 Audit de légalité et de gestion – Service de Protection des Adultes (SPAd)	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹⁹	Responsable	Délai au	Fait le
<u>Recommandation n°12 : Définir de manière précise et structurée l'accompagnement social devant être effectué pour une personne protégée</u> La Cour recommande au département de la cohésion sociale (DCS), en collaboration avec les autres acteurs impliqués dans la curatelle (TPAE, Hg, SPC, services sociaux communaux, associations), de définir de manière précise ce qui doit être inclus dans l'accompagnement social d'une personne protégée. Cela doit également permettre, sur la base des tâches à réaliser, de définir quels sont les acteurs les mieux placés pour réaliser cet accompagnement. Ces tâches pourront aussi être réparties entre les acteurs en fonction des besoins des personnes protégées, de la proximité des intervenants et de l'historique des relations entre une personne et des services sociaux. Cela facilitera la mise en place d'un dispositif de mesures sociales, coordonné avec l'ensemble des acteurs dont le SPAd pourrait être un des acteurs majeurs. Il sera important de veiller à une continuité de cet accompagnement afin d'éviter une rupture des prestations lors de la mise sous curatelle. Cette démarche permettrait ainsi de clarifier les actions que devront mener les curateurs du SPAd dans ce domaine en lien avec leur cahier des charges stipulant « dans la mesure du possible et le respect du principe d'autodétermination, ils s'efforcent d'aider les personnes dont ils ont la charge à stabiliser leur situation personnelle, administrative et financière et à (re-)gagner leur autonomie. ». Enfin, cela doit conduire au développement de mesures d'accompagnement visant à un retour à l'autonomie lorsque cela est possible, conformément à l'« esprit » du nouveau droit en matière de curatelle.	2	DG O AIS	31.12.20	
<u>Recommandation n°13 : Clarifier les domaines d'intervention de l'acte de nomination de la curatelle</u> La Cour recommande au SPAd, en collaboration avec le TP AE, de définir un cadre plus précis des domaines d'intervention de la curatelle que doivent couvrir les curateurs. À titre d'exemple, à l'image de ce qui a été mis en place au sein de l'office des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP) du canton de Vaud, un formulaire pourrait être défini par le SPAd et rempli par le TP AE. Cela permettrait de faire le lien entre les éléments mentionnés dans l'ordonnance de nomination et les tâches à réaliser par les curateurs.	2	Directrice SPAd	31.12.20	

7. DIVERS

7.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « *Manuel du contrôle interne, partie I* » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « *possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs* ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel ;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« *compliance* ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et d'**image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « *risque de réputation* ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

7.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs du service de protection des adultes (SPAd), du service de protection des adultes (SPC), de l'action sociale de l'Hospice général (Hg), qui lui ont consacré du temps.

La Cour remercie également les représentants du tribunal de protection des adultes (TPAE) et des services sociaux de la Ville de Genève, de Carouge, de Vernier, de Meyrin et d'Onex, ainsi que le chef de l'office des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP) du Canton de Vaud, qui ont été sollicités.

L'audit a été terminé en novembre 2018. Le rapport complet a été transmis au département de la cohésion sociale (DCS) le 20 décembre 2018 pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audité.

Genève, le 29 janvier 2019

François PAYCHÈRE
Président

Isabelle TERRIER
Magistrate titulaire

Myriam NICOLAZZI
Magistrat suppléant

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
www.cdc-ge.ch
info@cdc-ge.ch

