



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE
PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant la ratification de la
convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des
adultes*

PAR M. JACQUES REMILLER,

Député

Voir les numéros :

Sénat : **375, 434** et T.A. **122** (2007-2008).

Assemblée nationale : **1035**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – ORIGINE, OBJET ET CONTENU DE LA CONVENTION DE LA HAYE DU 13 JANVIER 2000	7
II – LA FRANCE ET LA CONVENTION DE LA HAYE	11
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	15

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi autorisant la ratification de la convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes a été adopté par le Sénat dans sa séance du 8 juillet 2008. Cette convention, qui comprend 59 articles, vise à répondre à un double défi auquel sont confrontés les pays développés : le nombre de plus en plus important de majeurs en état d'incapacité mentale en raison de l'allongement de la durée de la vie, et la mobilité croissante des personnes, qui les conduit à relever parfois de plusieurs régimes juridiques nationaux, tant pour eux-mêmes que pour leurs biens.

L'allongement de la durée d'existence est lié à l'amélioration des conditions de vie et aux progrès de la médecine. Vers 1880, les maladies infectieuses constituaient la cause de 90% des décès. En 2008, leur part dans la mortalité est tombée en France à 1,9%. L'espérance de vie à la naissance était en 1950 de 66 ans dans les pays développés. Elle atteint désormais une moyenne de 75,1 ans, et ne cesse d'augmenter. La France devrait compter 20 millions de personnes de plus de 60 ans en 2050, la moitié d'entre elles ayant 75 ans et plus. Le nombre des centenaires, d'environ 8500 actuellement, sera proche de 120 000 en 2050.

EVOLUTION DES GROUPES D'ÂGE DE LA POPULATION FRANÇAISE

(en %)

Groupes d'âge	2007	2025	2050
0-24	11,5	10,2	9,4
25-39	25,9	22,9	20,8
40-54	26,5	23,2	21,3
55-64	14,9	15,6	14,2
65-74	10,3	14,2	13,2
75 et +	10,9	13,8	21,1

Source : ministère de la santé

A l'échelle mondiale, le phénomène est analogue dans l'ensemble des pays développés et il concernera également les citoyens des pays émergents dans un proche avenir. Les travaux du Conseil économique et social des Nations unies évaluent à 673 millions le nombre des personnes de plus de 60 ans en 2025, puis à 2 milliards en 2050.

Cette évolution démographique emporte de nombreuses conséquences sociales, économiques et juridiques. La question des retraites, comme celle de la croissance prévisible des dépenses de santé liées à la dépendance, sont bien connues, mais n'ont évidemment pas vocation à relever du présent rapport. Les démographes ont pour leur part observé les changements de résidence de la partie la plus âgée de la population, en quête de climats agréables pour passer la dernière partie de sa vie. Ce phénomène conduit les personnes âgées à vivre dans les parties les plus méridionales de leur pays, mais également à l'étranger, notamment, pour les Européens, dans les pays méditerranéens. Il est de plus en plus fréquent que ces personnes disposent d'un patrimoine immobilier et mobilier dans plusieurs pays.

Or, le nombre de personnes atteintes de démence sénile (maladie d'Alzheimer et autres handicaps mentaux) ou en état d'inconscience alors que leurs fonctions vitales sont maintenues devrait augmenter de 100 000 par an dans les pays développés. Il s'agit d'une tendance très lourde, qui aura comme corollaire le recours croissant à l'ensemble des mécanismes juridiques de protection des personnes majeures et de leurs biens. Compte tenu d'une part de la répartition des patrimoines sur plusieurs pays, d'autre part de l'existence de régimes juridiques nationaux différents assurant la protection des incapables majeurs, ces mécanismes devaient être harmonisés à l'échelle internationale. Tel est l'objet de la convention de La Haye du 13 janvier 2000.

I – ORIGINE, OBJET ET CONTENU DE LA CONVENTION DE LA HAYE DU 13 JANVIER 2000

La protection des adultes vulnérables est un sujet de préoccupation ancien au sein des instances internationales. Une première convention, adoptée le 17 juillet 1905, traitait de cette question. Elle est toujours en vigueur pour les rapports entre l'Italie, la Pologne, le Portugal et la Roumanie.

La convention de La Haye du 13 janvier 2000, qui fait l'objet du présent projet de loi de ratification, reprend pour la protection des majeurs certaines des solutions adoptées de longue date pour la protection des mineurs. La Conférence de La Haye de droit international privé s'occupe en effet depuis plus d'un siècle des aspects civils de la protection des enfants en danger dans le cas où ils sont aux prises avec le régime juridique de plusieurs Etats ou qu'ils sont en situation de risque, en raison de catastrophes naturelles ou de guerres. L'ouverture des frontières nationales, la création d'espaces juridiques et économiques intégrés comme l'Union européenne, les facilités de déplacement ont conduit à la multiplication de couples transnationaux, mais ont également accru l'ensemble des risques pesant sur les enfants : ruptures familiales avec parfois enlèvement d'enfants, difficultés à entretenir des rapports avec l'un des deux parents, dévolution des biens en cas de décès de l'un des parents, versement de pensions alimentaires à l'étranger, etc...

Trois des conventions élaborées au cours des vingt-cinq dernières années par la Conférence de La Haye ont eu pour objectif principal d'élaborer les mécanismes pratiques permettant aux Etats, soucieux de protéger les enfants, de coopérer entre eux. Il s'agit de la convention de 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, de la convention de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale et de la convention de 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants. Cette dernière a couvert un champ d'application plus étendu que les deux conventions qui l'ont précédée, dans la mesure où elle portait sur un large éventail de dispositions civiles de protection des enfants, tant dans leur personne que dans leurs biens.

La convention de 1996 s'est volontairement limitée à la protection des mineurs, mais les juristes de la Conférence de La Haye n'avaient pas écarté l'idée de protéger des personnes majeures en état d'incapacité et relevant de plusieurs régimes juridiques nationaux. La protection des majeurs prend en effet une place croissante dans le droit international privé. Outre les risques de démence sénile liés à l'allongement de la durée de la vie, les progrès de la médecine permettent de maintenir en vie des personnes qui restent inconscientes (état végétatif) ou de prolonger des vies à un âge où l'état mental est plus déficient que la santé physique.

Les trente Etats parties à la négociation ont toutefois adopté une démarche novatrice pour les personnes majeures. A la différence des mineurs, la notion d'incapacité passe au second plan chez les majeurs. Il s'agit principalement d'adapter le droit à une situation de fait : l'évolution souvent lente de leur maladie, qui oblige à protéger les personnes et/ou leurs biens, qu'elles deviennent progressivement incapables de gérer. Il convenait d'aborder la question de leur incapacité sous l'angle de leur protection (personnes et biens). En conséquence, la prise en compte du rattachement au lieu de résidence des personnes protégées devenait un élément aussi important que celui de leur nationalité.

L'objet de la convention de La Haye du 13 janvier 2000 est de régler le cas des incapables majeurs lorsqu'ils se trouvent soit dans une situation où les lois de plusieurs Etats s'appliquent à eux, soit lorsqu'ils vivent dans un pays étranger dont le droit interne ne prévoit que la protection de ses ressortissants. Elle fixe en particulier les compétences respectives de l'Etat de résidence et de l'Etat dont la personne protégée a la nationalité.

La convention comprend cinquante-neuf articles répartis en sept chapitres.

Le chapitre premier (articles 1 à 4) définit l'objet de la convention ainsi que son champ d'application. La convention s'applique aux personnes de plus de dix-huit ans qui ne sont plus en état de pourvoir à leurs intérêts en raison d'une altération ou d'une insuffisance de leurs facultés personnelles. Afin d'éviter une rupture dans la protection dont ils bénéficient, les dispositions de la convention s'appliquent aux adultes qui étaient mineurs au moment où les mesures de protection ont été mises en œuvre. Les exclusions énumérées à l'article 4 s'expliquent pour des raisons différentes selon les matières : risque de contrariété ou de confusion avec des conventions déjà existantes (obligations alimentaires, formation, annulation ou dissolution d'une union matrimoniale, trusts, successions...), matières obéissant à des règles particulières de rattachement (sécurité sociale), règles ressortissant du pouvoir souverain des Etats (infractions pénales, droit d'asile, immigration), mesures de santé ou de sécurité publiques dont l'application ne peut être limitée par des règles conventionnelles.

Le chapitre II (article 5 à 12) détermine lesquelles des autorités administratives et judiciaires sont compétentes pour prendre les mesures de protection de la personne ou des biens de la personne majeure en état d'incapacité.

L'article 5 prévoit le principe de la compétence des autorités de l'Etat de la résidence habituelle de l'adulte, mais attribue une compétence concurrente aux autorités de l'Etat dont l'adulte a la nationalité. Ce principe résulte de l'idée, unanimement retenue lors des travaux sur la convention, que l'autorité la mieux à même d'assurer une protection adaptée et efficace à une personne vulnérable, est celle du pays dans laquelle se trouve cette personne. Le maintien de compétences concurrentes, subsidiaires et subordonnées au consentement des autorités principalement compétentes permet d'assurer la protection d'une personne résidant dans un pays étranger dans laquelle sa protection serait insuffisante en

raison d'une inefficacité de l'administration. L'article 7 dispose ainsi que les autorités de l'Etat dont l'adulte a la nationalité peuvent s'estimer compétentes si elles se considèrent mieux à même de protéger un adulte ou ses biens, à condition d'en avertir l'Etat de résidence et que celui-ci n'ait pas déjà préalablement pris les mesures nécessaires. L'article 8 permet aux autorités compétentes, dans la même logique, de requérir celles d'un autre Etat si elles considèrent qu'un transfert de compétences est de l'intérêt de l'adulte.

Le chapitre III (articles 13 à 21), relatif à la loi applicable, retient le même principe que celui de la convention de 1996 sur la protection des enfants. L'autorité qui a compétence applique sa propre loi sauf s'il lui paraît préférable, pour la protection de l'adulte ou de ses biens, d'appliquer la loi d'un autre Etat avec lequel la situation présente des liens étroits. Au sein de ce chapitre, les articles 15 et 16 introduisent dans la convention la notion de « mandat de protection future », instituée en France par la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs. Lorsqu'un adulte a confié par accord ou acte unilatéral de volonté des pouvoirs de représentation à un tiers en vue de leur exercice lorsqu'il sera dans l'incapacité de pourvoir à ses intérêts, ces pouvoirs sont régis par la loi de l'Etat où l'adulte résidait au moment de la rédaction de l'accord ou de l'acte, sauf s'il désigne expressément une autre loi, comme celle de l'Etat dont sa nationalité relève ou celle de l'Etat dans lequel il a précédemment résidé. Les modalités d'exercice des pouvoirs de représentation dépendent en revanche toujours de la loi de l'Etat où ils sont exercés.

Le chapitre IV (article 22 à 27) est relatif à la reconnaissance et à l'exécution, dans un Etat, des mesures de protection prises dans un autre Etat. Il s'inspire du dispositif retenu par la convention de 1996 sur la protection des enfants.

Le chapitre V (articles 28 à 37) prévoit un mécanisme de coopération entre les Etats parties à la convention. Chaque Etat doit désigner une autorité centrale, les Etats fédéraux ou non unifiés pouvant en désigner plusieurs. Les autorités centrales sont astreintes à coopérer avec leurs homologues et à échanger les informations sur la législation et les services disponibles dans leurs Etats respectifs en matière de protection des adultes.

Le chapitre VI (articles 38 à 52) vise principalement à mettre en œuvre et à suivre la bonne application de la convention. Le chapitre VII (articles 53 à 59) prévoit enfin les clauses usuelles sur la signature, la ratification, l'acceptation ou l'approbation de la convention, son entrée en vigueur et sa dénonciation éventuelle.

A ce jour, quatre Etats ont signé la convention de La Haye du 13 janvier 2000 (Pays Bas, Allemagne, Royaume-Uni et France) et deux Etats, l'Allemagne et le Royaume-Uni, pour l'Ecosse, l'ont ratifiée.

II – LA FRANCE ET LA CONVENTION DE LA HAYE

La France a signé la convention de La Haye sur la protection internationale des adultes le 13 juillet 2001. Certaines dispositions de cette convention ont été reprises six ans après dans la loi n° 2007- 308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs. Toute personne majeure en état d'incapacité mentale peut bénéficier, en application de cette loi, de la protection de sa personne et de ses biens.

La législation française s'est inscrite dans un mouvement de réforme constaté dans de nombreux pays européens. Dès 1990, l'Allemagne avait modifié sa législation sur la protection des majeurs incapables (loi du 12 septembre 1990). Le Danemark a ensuite adopté la loi du 14 juin 1995 sur la tutelle. L'Espagne (loi du 18 novembre 2003), l'Italie (loi du 9 janvier 2004) et le Royaume-Uni (loi du 7 avril 2005) ont également procédé à la modification de leur législation, conscients du défi démographique, social et juridique posé par le droit des majeurs protégés. L'on estime que 600 000 personnes environ sont actuellement concernées en France par le régime de protection des majeurs.

Les pays européens ont fondé leur législation sur deux principes directeurs : permettre au juge de répondre aux besoins de chaque personne, grâce à un dispositif souple et personnalisé ; tenir compte autant que possible de la volonté des personnes placées ou appelées à être placées sous un régime de protection juridique. Pour autant, les législations sont loin d'être harmonisées. L'Espagne et l'Italie ont maintenue la dichotomie entre tutelle et curatelle tandis que l'Allemagne, le Danemark et le Royaume-Uni ont mis en place un système à mesure unique, dont le niveau dépend de l'état de la personne concernée.

La disparité des législations peut conduire à des conflits juridiques. Dans le cas des majeurs incapables, les conflits juridiques auxquels la France a été récemment partie ont été essentiellement des conflits négatifs de compétence à l'occasion du transfert à l'étranger de la résidence de personnes bénéficiant d'une mesure de protection en France quand le juge français ne considérait plus pouvoir assurer le suivi de la mesure de protection et que les autorités de l'Etat de la nouvelle résidence, informées de la situation de l'intéressé, n'estimaient pas devoir prendre en compte cette situation. Dans un tel cas, comme dans d'autres, l'intérêt de la convention de La Haye du 13 janvier 2000 est de permettre, pour les personnes majeures incapables, d'établir des règles en cas de conflit potentiel de compétence, et de régler les modalités de coopération entre les autorités des Etats dont relèveraient ces personnes.

Ainsi que prévue par le chapitre II de la convention, la compétence des autorités de la résidence de la personne majeure est posé comme principe, rejoignant celui de la compétence territoriale du juge des tutelles en France. Comme l'a noté par ailleurs M. André Boyer, rapporteur du Sénat pour le présent projet de loi de ratification, les exceptions à ce principe sont suffisamment souples pour être compatibles avec nos règles internes, d'autant que la loi du 5 mars 2007 précitée a ouvert la possibilité pour le juge de ne pas maintenir une personne installée à l'étranger sous un système de protection de droit français si son éloignement géographique ne permet pas le contrôle et le suivi de la mesure prise.

En ce qui concerne la loi applicable, la convention se fonde sur le principe selon lequel l'Etat qui a compétence pour agir le fait en appliquant sa propre loi, sauf s'il lui paraît préférable d'appliquer la loi d'un autre Etat, pour les besoins de la protection de la personne en état d'incapacité. Ce mécanisme déroge à la règle française de conflit de loi, prévue à l'article 3 de notre code civil en prévoyant, sauf exception, la loi de l'Etat de résidence plutôt que la loi nationale de la personne à protéger.

En dehors de ces deux points, la convention n'appelle pas de commentaires particuliers au regard de la législation française. Elle complète utilement le dispositif de protection prévue par la loi du 5 mars 2007 précitée.

La France a émis trois déclarations sur la convention de La Haye :

- Au titre du paragraphe 1 de l'article 28, l'autorité centrale est le ministère de la justice, direction des affaires civiles et du sceau, sous-direction du droit économique, bureau de l'entraide civile et commerciale internationale.
- Au titre du paragraphe 2 de l'article 32, les demandes d'informations faites par une autorité compétente en vertu de la convention, à toute autorité française détenant des informations utiles pour la protection de l'adulte, en vue de leur communication selon l'article 32, paragraphe 1, ne pourront être acheminées que par l'intermédiaire de l'autorité centrale française.
- Au titre de l'article 42, les demandes prévues aux articles 8 et 33 devront être adressées par l'autorité compétente de l'Etat contractant au procureur de la République près le tribunal de grande instance, dans le ressort duquel la mesure de protection doit être prise, s'agissant des mesures prises à l'article 8 ou dans le ressort duquel est situé l'établissement où le placement est envisagé, s'agissant des demandes prévues à l'article 33.

CONCLUSION

De nature technique, la convention de La Haye du 13 janvier 2000 apporte des solutions pragmatiques à des situations juridiques parfois complexes.

En conséquence, votre rapporteur vous en recommande l'adoption.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 15 juillet 2008

Après l'exposé du rapporteur, un débat a eu lieu.

Mme Martine Aurillac a demandé pourquoi tant de temps s'était écoulé entre la signature de la convention, en 2000, et sa présentation devant le Parlement, pour ratification.

Le rapporteur, a indiqué que seuls quatre Etats (Allemagne, France, Pays-Bas et Royaume-Uni) avaient à ce jour signé cette convention et que deux d'entre eux (Pays Bas et Royaume-Uni) l'avaient ratifiée. L'explication de ce retard tient peut-être au fait que de nombreux pays européens ont procédé à des modifications de leur régime juridique de protection des adultes à la fin des années 90 et au cours des années 2000.

M. Marc Dolez a souhaité savoir si la notion de *résidence habituelle*, telle que prévue par la convention de La Haye, avait la même signification qu'en droit français.

Le rapporteur, a répondu par l'affirmative.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission a *adopté*, à l'unanimité, le projet de loi (n° 1035).

*

* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.