

COM(2023) 281 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022/2023

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 27 juin 2023

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 27 juin 2023

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de décision du conseil autorisant des États membres à devenir ou à rester parties, dans l'intérêt de l'Union européenne, à la convention du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes

E 17890



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 2 juin 2023
(OR. en)

10136/23

**Dossier interinstitutionnel:
2023/0170(NLE)**

**JUSTCIV 81
JAI 772
FREMP 174**

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	1 ^{er} juin 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2023) 281 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL autorisant des États membres à devenir ou à rester parties, dans l'intérêt de l'Union européenne, à la convention du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2023) 281 final.

p.j.: COM(2023) 281 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 31.5.2023
COM(2023) 281 final

2023/0170 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant des États membres à devenir ou à rester parties, dans l'intérêt de l'Union européenne, à la convention du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes

EXPOSÉ DES MOTIFS

1 CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'UE ambitionne de créer, maintenir et développer un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel la libre circulation des personnes, l'accès à la justice et le plein respect des droits fondamentaux sont garantis.

Cet objectif doit également inclure la protection transfrontière des adultes qui, en raison d'une altération ou d'une insuffisance de leurs facultés personnelles, ne sont pas en état de pourvoir à leurs intérêts («adultes»). Une personne est considérée comme adulte lorsqu'elle a atteint l'âge de dix-huit ans.

Le nombre d'adultes dans de telles situations dans l'UE est en augmentation en raison du vieillissement de la population et de l'incidence associée des maladies liées à l'âge, ainsi que du nombre croissant de personnes handicapées. Selon la législation nationale de l'État membre dans lequel ces personnes résident, elles peuvent faire l'objet d'une mesure de protection prise par une juridiction ou une autorité administrative, ou bénéficier de l'aide d'un tiers qu'elles avaient désigné à l'avance (grâce à des pouvoirs de représentation) pour gérer leurs intérêts.

Il arrive que des adultes doivent gérer leurs avoirs ou leurs biens immobiliers situés dans un autre pays, recevoir des soins médicaux d'urgence ou planifiés à l'étranger, ou déménager dans un autre pays pour diverses raisons.

Dans ces situations transfrontières, les adultes sont confrontés aux règles complexes et parfois contradictoires des États membres. Il s'agit entre autres de décider quelle juridiction ou autre autorité habilitée à prendre des mesures de protection est compétente, quelle loi s'applique à leur cas, et comment reconnaître une décision prise ou des pouvoirs de représentation établis à l'étranger ou comment y donner effet. Cela conduit à des situations où les adultes, leurs familles et leurs représentants sont confrontés à une grande incertitude juridique quant aux règles qui s'appliquent à leur cas et quant à l'issue des procédures et formalités qu'ils doivent entreprendre. Pour garantir que leur protection reste effective par-delà des frontières ou qu'ils peuvent faire valoir leurs droits à l'étranger, ils doivent souvent passer par des procédures longues et coûteuses. Dans certains cas, leur protection et les pouvoirs confiés à leur représentant ne sont finalement pas reconnus, ni par les juridictions, ni par des acteurs non judiciaires tels que les banques, le personnel médical ou les agents immobiliers.

Le 13 janvier 2000, la convention sur la protection internationale des adultes (convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000) a été adoptée sous les auspices de la Conférence de La Haye de droit international privé (HCCH), l'organisation intergouvernementale qui a pour but de «travailler à l'unification progressive des règles de droit international privé»¹. Cette convention fournit un ensemble complet de règles sur la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des mesures de protection, ainsi que des dispositions sur la loi applicable aux pouvoirs de représentation qui donnent effet à ces pouvoirs dans un contexte transfrontière. Elle établit également des mécanismes de coopération entre les autorités compétentes des États contractants et entre les autorités centrales des États contractants.

¹ Article 1^{er} du [statut](#) de la Conférence de La Haye.

Cette convention est largement considérée comme un instrument de droit international privé efficace et souple, adapté à l'objectif poursuivi au niveau mondial. Les travaux récemment menés dans le cadre de la commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000² fourniront bientôt aux praticiens des outils utiles pour sa bonne application, tels qu'un manuel pratique.

Toutefois, seuls 12 États membres de l'UE sont actuellement parties à cette convention³. La ratification par tous les États membres de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 et leur adhésion à ladite convention constituent un objectif de longue date de l'UE.

Depuis 2008, le Conseil de l'Union européenne⁴, le Parlement européen⁵ et la Commission européenne⁶ souscrivent explicitement à la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000. Une large ratification de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 par les États membres et au-delà est essentielle à son bon fonctionnement. Le Parlement soutient activement la ratification de la convention par tous les États membres, ainsi qu'une éventuelle initiative législative de l'UE visant à la compléter.

Du 5 au 8 décembre 2018, la Commission et la HCCH ont organisé une conférence internationale conjointe afin de promouvoir la ratification de la convention de la HCCH sur la

² <https://www.hcch.net/fr/news-archive/details/?varevent=884>

³ Belgique, République tchèque, Allemagne, Estonie, Grèce, France, Chypre, Lettonie, Malte, Autriche, Portugal et Finlande.

⁴ Dans ses conclusions sur la protection juridique des adultes vulnérables [14667/08 (Presse 299), 24.X.2008], le Conseil enjoignait aux États membres qui ne l'avaient pas encore fait d'«*entamer au plus vite ou [de] poursuivre activement les procédures de signature et/ou de ratification*» de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 et invitait les États membres encore engagés dans des consultations nationales sur une éventuelle adhésion à la convention de La Haye de 2000 à les «*faire progresser [...] dans les meilleurs délais*». En outre, dans ses conclusions sur le «programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens» adoptées en 2009, le Conseil européen exprimait le souhait que les États membres adhèrent «*dans les meilleurs délais*» à la convention de la HCCH sur la protection des adultes de 2000.

⁵ Voir «Protection juridique des adultes: implications transfrontalières» [P6_TA(2008)0638], la résolution du Parlement européen du 18 décembre 2008 contenant des recommandations à la Commission sur la protection juridique des adultes: implications transfrontalières [2008/2123(INI)] (2010/C 45 E/13). Aux paragraphes 1 à 4, la résolution appelait les États membres à ratifier la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 et demandait à la Commission de présenter une proposition législative sur le renforcement de la coopération entre les États membres, de répertorier les problèmes opérationnels rencontrés et les bonnes pratiques observées dans l'application de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000, ainsi que d'évaluer la possibilité pour la Communauté européenne dans son ensemble d'adhérer à la convention. Il convient de noter que, dans sa résolution de 2008, le Parlement demandait à la Commission de présenter une proposition «*dès qu'une expérience suffisante du fonctionnement de la convention de La Haye [aurait] été acquise*». Une nouvelle résolution a été adoptée par le Parlement européen le 1^{er} juin 2017, invitant les États membres à signer et à ratifier la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 et à promouvoir l'autodétermination des adultes en introduisant dans leur droit national une législation sur les mandats d'inaptitude.

⁶ Voir communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens – Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, Bruxelles, 20.4.2010, COM(2010) 171 final. Le paragraphe 13 du plan d'action de 2010 pour la mise en œuvre du programme de Stockholm, «Garantir la protection des droits fondamentaux et des groupes vulnérables», fait référence à l'adhésion des États membres de l'Union européenne à la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000.

protection des adultes de 2000 et d'examiner les éventuelles lacunes qui nécessiteraient des mesures supplémentaires⁷.

Le 3 mai 2021, les ministres de la justice de la République tchèque, de la France et de la Slovénie ont écrit à la Commission pour lui demander d'accélérer ses travaux préparatoires sur une initiative législative.

En juin 2021, le Conseil a adopté des conclusions⁸ invitant notamment les États membres à ratifier le plus rapidement possible la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 et enjoignant à la Commission d'examiner la nécessité éventuelle d'un cadre juridique au sein de l'UE afin de faciliter la circulation des mesures de protection et de présenter, le cas échéant, des propositions législatives dans ce sens.

En 2021-2022, les présidences portugaise, française et tchèque ont organisé divers événements afin de sensibiliser l'opinion publique à cette question.

En dépit de ces activités, le rythme de ratification de la convention est encore trop lent. Dans certains États membres, le projet de loi mettant en œuvre la ratification est en instance depuis des années au Parlement, ou il n'a pas été soumis par le gouvernement malgré la conclusion des travaux préparatoires. D'autres États membres appliquent partiellement la convention dans la pratique (en particulier les règles de compétence et de droit applicable) sans prendre aucune initiative pour la ratifier formellement. Cela impliquerait la désignation d'une autorité centrale afin de rendre effective la coopération entre les États contractants.

Dans ce contexte, la Commission a décidé de présenter une initiative visant à autoriser les États membres qui ne sont pas encore parties à la convention à la ratifier ou à y adhérer. Une référence à cette initiative figure dans le programme de travail de la Commission pour 2022: *«Nous soumettrons également des mesures visant à [...] renforcer la coopération judiciaire en matière de protection des adultes vulnérables dans les situations transfrontières»*.

Étant donné que la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 est ouverte à la signature et à la ratification des États qui étaient membres de la Conférence de La Haye de droit international privé le 2 octobre 1999⁹ (article 53 de la convention), les États membres suivants devront à la fois signer et ratifier la convention: Bulgarie, Espagne, Croatie, Hongrie, Roumanie, Slovénie, Slovaquie et Suède. L'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Pologne n'auront plus qu'à ratifier la convention, puisqu'ils l'ont déjà signée. La Lituanie devra y adhérer, car elle est membre de la Conférence de La Haye de droit international privé depuis le 23 octobre 2001.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Il n'existe actuellement aucune législation de l'UE sur la protection transfrontière des adultes. Toutefois, la présente proposition fait partie d'un paquet comprenant une proposition de la

⁷ Conférence conjointe CE-HCCH sur la protection transfrontière des adultes vulnérables, Bruxelles, 5-7 décembre 2018, <https://www.hcch.net/fr/news-archive/details/?varevent=654>.

⁸ [Conclusions du Conseil sur la protection des adultes vulnérables dans l'ensemble de l'Union européenne](#) (7 juin 2021).

⁹ Article 53:

1) La convention est ouverte à la signature des États qui étaient membres de la Conférence de La Haye de droit international privé lors de sa dix-huitième session.

2) Elle sera ratifiée, acceptée ou approuvée et les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés auprès du ministère des affaires étrangères du Royaume des Pays-Bas, dépositaire de la convention.

Commission relative à un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des mesures, des actes authentiques et des pouvoirs de représentation ainsi qu'à la coopération en matière civile dans le domaine de la protection des adultes. La proposition prévoit l'application dans les États membres de certaines des règles de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 et établit des règles complémentaires visant à faciliter une coopération encore plus étroite dans ce domaine au sein de l'UE.

La présente proposition concerne la ratification et l'adhésion des États membres qui ne sont pas encore parties à la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000, qui est le seul instrument international traitant des questions de droit international privé relatives à la protection transfrontière des adultes.

Les deux propositions concernent le droit international privé, un domaine d'action bien développé au sein de l'UE. En effet, depuis 2000, l'UE a adopté un certain nombre d'actes législatifs dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile ayant des implications transfrontières. Toutefois, aucun de ces actes législatifs ne régit les aspects transfrontières de la capacité juridique des personnes¹⁰ ou de la protection des adultes qui, «en raison d'une altération ou d'une insuffisance de leurs facultés personnelles»¹¹, ne sont pas en état de pourvoir à leurs intérêts.

Le règlement proposé s'appliquerait dans les États membres, tandis que la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 s'appliquerait aux pays tiers qui sont des États parties à la convention. Étant donné que les adultes dans l'UE sont susceptibles d'avoir des relations à la fois avec des États membres et des pays tiers (par exemple, parce qu'ils y possèdent des biens ou y ont des liens personnels), un cadre cohérent de droit international privé applicable à la protection des adultes dans les États membres et non-membres de l'UE qui sont parties à la convention est essentiel pour assurer la protection des adultes dans des situations internationales.

Les deux propositions sont donc complémentaires et sont dès lors présentées ensemble.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

L'UE et ses États membres sont parties à la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CNUDPH) qui, depuis son adoption en 2006, constitue le fondement international des droits des personnes handicapées.

L'article 3(c) de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 contient des dispositions qui favoriseraient ou cautionneraient les mesures de prise de décision de substitution (principalement en raison de l'utilisation des termes «tutelle, curatelle et institutions analogues»). La question a été posée de savoir si cela pourrait favoriser ou permettre la reconnaissance de mesures établissant une prise de décision de substitution plutôt qu'une prise de décision assistée, et si cela porterait atteinte au droit à l'autonomie et à l'égalité des adultes.

¹⁰ La seule exception concerne une règle relative à la capacité des personnes physiques dans le cadre des obligations contractuelles transfrontières en matière civile et commerciale énoncée à l'article 13 du règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I).

¹¹ Article 1^{er}, paragraphe 1, de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000.

La cohérence et la complémentarité de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 avec les droits énoncés dans la CNUDPH ont été reconnues à plusieurs reprises, par exemple dans les conclusions et recommandations (conclusions 2 et 3) adoptées lors de la conférence conjointe CE-HCCH susmentionnée qui s'est tenue en 2018¹².

La convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 est un instrument de droit international privé. Elle est neutre à l'égard du droit matériel, qui ne prescrit aucun type de mesures, et, dans son préambule, elle considère comme primordiaux l'intérêt de l'adulte et le respect de sa dignité et de son autonomie. En facilitant la coopération transfrontière et en levant les obstacles juridiques et pratiques, elle contribue à la réalisation de certains objectifs importants de la CNUDPH. Parmi ceux-ci figurent entre autres les objectifs énoncés à l'article 12 sur la reconnaissance de l'égalité devant la loi et à l'article 32 sur la coopération internationale, domaines pour lesquels la convention de la HCCH sur la protection des adultes de 2000 établit un système d'autorités centrales.

En outre, les personnes handicapées ne sont pas toutes des adultes ayant besoin d'une protection transfrontière au sens de la convention de 2000 sur la protection des adultes; en ont besoin uniquement celles qui ne sont pas en mesure de pourvoir à leurs intérêts personnels ou financiers. À l'inverse, tous les adultes dont les facultés psychosociales sont diminuées ne sont pas des personnes handicapées.

Il convient également de rappeler que le comité de la CNUDPH, dans son rapport de 2015 sur la mise en œuvre de la CNUDPH dans l'UE, exprimait des préoccupations quant aux obstacles auxquels se heurtent les personnes handicapées lorsqu'elles se déplacent d'un État membre à un autre. Le comité recommandait que l'UE «prenne des mesures immédiates pour garantir que toutes les personnes handicapées et leurs familles puissent jouir de leur droit à la liberté de circulation sur la base de l'égalité avec les autres»¹³.

Une étude juridique a été commandée par le rapporteur spécial sur les droits des personnes handicapées¹⁴ et une déclaration conjointe¹⁵ a été faite à ce sujet par le rapporteur spécial sur les droits des personnes handicapées et l'experte indépendante des Nations unies chargée de promouvoir l'exercice par les personnes âgées de tous les droits de l'homme. Ces deux documents ont clarifié la question en concluant que la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 laisse suffisamment de place à l'interprétation et aux améliorations pratiques, et qu'elle peut évoluer pour refléter la modernisation des lois nationales. Le rapporteur spécial rappelle que la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 contient des dispositions visant à éviter tout conflit avec la CNUDPH et que les deux instruments peuvent et doivent se compléter mutuellement. L'UE et tous ses États membres doivent utiliser la marge d'interprétation disponible de manière à assurer le respect de cette convention.

Dans le cadre de l'application de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000, les États contractants qui sont également parties à la CNUDPH sont tenus de respecter la CNUDPH et les principes qui y sont énoncés. Selon une jurisprudence

¹² [88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf \(hcch.net\)](https://www.hcch.net/fr/88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf)

¹³ Concluding observations on the initial report of the European Union: Committee on the Rights of Persons with Disabilities, (2015) draft prepared by the Committee.

¹⁴ Étude [«Interpreting the 2000 Hague Convention on the International Protection of Adults Consistently with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities» \(CRPD\) \(en anglais\)](#).

¹⁵ [«Joint statement by the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Gerard Quinn, and the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Claudia Mahler – Reflections on the Hague Convention \(2000\) on the International Protection of Adults» \(en anglais\)](#), 8 juillet 2021.

constante de la Cour de justice de l'Union européenne, les conventions internationales font partie intégrante du droit de l'Union, de sorte que leur mise en œuvre doit respecter le principe de proportionnalité, en tant que principe général du droit de l'Union¹⁶.

En mars 2021, la Commission a adopté la stratégie en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030¹⁷. Celle-ci aborde plus particulièrement la question de «l'amélioration de l'accès à la justice, de la protection juridique, de l'exercice du droit à la liberté et à la sûreté» pour les personnes handicapées. Pour atteindre ce résultat, parmi les différentes initiatives, il est explicitement indiqué que la Commission «œuvrera, avec les États membres, à l'application de la convention de La Haye de 2000 sur la protection internationale des adultes vulnérables en conformité avec la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, y compris au moyen d'une étude sur la protection des adultes vulnérables dans les situations transfrontières, notamment ceux qui présentent un handicap intellectuel, afin de préparer la voie à sa ratification par tous les États membres»¹⁸.

L'étude juridique de la Commission a été réalisée en 2021¹⁹ et a notamment abouti à la conclusion que la ratification de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 par tous les États membres permettrait de résoudre certains des problèmes liés aux lacunes et incohérences substantielles qui existent dans la protection transfrontière des adultes.

Une fois la décision adoptée par le Conseil, la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 fera partie du droit de l'Union. Elle peut donc être interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne à la lumière à la fois des principes généraux de l'UE - préserver la libre circulation des personnes, l'accès à la justice et le plein respect des droits fondamentaux et de la CNUDPH.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La présente proposition concerne l'autorisation donnée à certains États membres de ratifier une convention internationale ou d'y adhérer dans l'intérêt de l'UE. La coopération judiciaire en matière civile et commerciale est régie par l'article 81 du TFUE, qui constitue donc la base juridique de la compétence de l'UE dans ce domaine. Par conséquent, la base juridique applicable est l'article 218, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en liaison avec la base juridique matérielle de l'article 81, paragraphe 2, du même traité.

L'article 81, paragraphe 3, du TFUE n'est pas applicable parce que la protection transfrontière des adultes ne relève pas du droit de la famille.

Le terme «droit de la famille», au sens de l'article 81, paragraphe 3, du TFUE, doit être interprété de manière autonome, quelle que soit la définition établie par la législation nationale des États membres.

¹⁶ Voir, par exemple, l'ordonnance du 9 novembre 2021, affaire C-255/20, Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio delle Dogane di Gaeta/Punto Nautica Srl ECLI:EU:C:2021:926, point 33.

¹⁷ [Stratégie en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030](#)

¹⁸ Voir point 5.1 de la stratégie.

¹⁹ [Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union, Office des publications de l'Union européenne \(europa.eu\) \(en anglais\)](#)

Jusqu'à présent, la législation de l'UE a interprété cette notion de manière assez stricte et l'a limitée aux règles régissant les relations familiales, telles que les questions matrimoniales, les responsabilités parentales ou les obligations alimentaires.

Il n'est pas rare que les adultes vulnérables bénéficient de la protection de membres de leur famille. Dans certains États membres, la protection juridique des adultes vulnérables est confiée, en droit, au conjoint ou aux membres de la famille. Toutefois, la famille de l'adulte, pour autant qu'il en ait une, n'est que l'un des contextes dans lesquels la protection peut être assurée. La participation des membres de la famille n'est pas une condition nécessaire, de même qu'elle n'est pas régie par des règles de droit international privé. Au contraire, la préoccupation essentielle en matière de protection des adultes est le soutien fourni, et la garantie des droits de l'adulte à la dignité, à l'autodétermination, à la non-discrimination et à l'inclusion sociale, indépendamment des relations familiales de la personne à protéger.

Il convient de noter que la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 ne contient aucune référence aux relations familiales (telles que «parent», «enfants» ou «conjoint»), contrairement aux règlements de l'UE couvrant les questions de droit de la famille.

La proposition de règlement complétera la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 et intégrera certaines règles de la convention, en particulier celles relatives à la compétence internationale et à la loi applicable, ce qui les rendra directement applicables dans les États membres.

Par conséquent, conformément à la jurisprudence établie de la CJUE, il existe un risque que la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 affecte ou altère la portée de la proposition de règlement.

La portée des règles de l'Union est susceptible d'être affectée ou altérée par des engagements internationaux lorsque ces derniers relèvent d'un domaine déjà couvert en grande

partie par de telles règles ou à la lumière des perspectives d'évolutions prévisibles du droit de l'Union, comme dans le cas présent²⁰.

Par conséquent, la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 relève de la compétence exclusive de l'Union conformément à l'article 3, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'UE peut donc autoriser les États membres à devenir ou à rester parties à la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000.

Étant donné que seuls des États peuvent devenir parties à la convention, qui ne contient pas de clause permettant à l'UE de devenir partie à celle-ci, les États membres peuvent la ratifier ou y adhérer ainsi que rester parties à celle-ci en agissant dans l'intérêt de l'Union, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne²¹.

²⁰ Voir en particulier l'avis 1/13, points 73 et 74, et la jurisprudence citée.

²¹ Avis 1/13 de la Cour de justice de l'Union européenne, point 44, et jurisprudence citée.

Une initiative similaire a déjà été prise en 2008 pour autoriser certains États membres à ratifier la convention de la HCCH sur la protection des enfants de 1996 ou à y adhérer²².

En vertu du protocole n° 21, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les mesures juridiques adoptées dans le domaine de la justice ne lient pas l'Irlande ni ne s'appliquent à ce pays. Toutefois, lorsqu'une proposition a été présentée dans ce domaine, l'Irlande peut notifier son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la mesure et, lorsque la mesure a été adoptée, elle peut notifier son souhait d'accepter cette mesure.

Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision, laquelle ne le lie pas et ne lui est pas applicable.

- **Proportionnalité**

La présente proposition est rédigée sur le modèle des décisions du Conseil déjà adoptées autorisant les États membres à adhérer à une convention internationale. Elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'une action cohérente de l'UE en matière de protection transfrontière des adultes en veillant, en ce qui concerne les États membres qui ne sont pas encore parties à la convention, à ce qu'ils ratifient la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 ou y adhèrent dans un délai donné.

Il est également entendu que les États membres conservent leur compétence en ce qui concerne les prescriptions régissant l'adoption de règles de droit matériel visant à protéger les adultes.

La proposition est donc conforme au principe de proportionnalité.

- **Choix de l'instrument**

Étant donné que la proposition concerne un accord international devant être ratifié et auquel certains États membres doivent adhérer dans l'intérêt de l'Union, le seul instrument applicable est une décision du Conseil, conformément à l'article 218, paragraphe 6.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

La présente proposition, ainsi que la proposition parallèle de règlement en la matière, ont été précédées de consultations approfondies et intenses avec les parties prenantes.

La **consultation publique ouverte**²³ et l'**appel à contributions**²⁴ ont été menés début 2022. La majorité des répondants, y compris les États membres et les organisations professionnelles

²² Décision du Conseil du 5 juin 2008 autorisant certains États membres à ratifier la convention de La Haye 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 ou à y adhérer, dans l'intérêt de la Communauté européenne, et autorisant certains États membres à procéder à une déclaration relative à l'application des règles internes pertinentes du droit communautaire, JO L 151 du 11.6.2008, p. 36.

²³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Cooperation-judiciaire-en-matiere-civile-Protection-a-lechelle-de-lUE-des-adultes-vulnerables_fr

représentant les avocats et les notaires, se sont prononcés en faveur d'une initiative de l'UE qui obligerait les États membres à ratifier la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000. Ils ont également demandé la mise en place d'un instrument européen complétant la convention. Une ONG, organisation faîtière pour la protection des droits des personnes handicapées, a exprimé des inquiétudes quant aux droits fondamentaux des adultes handicapés au cas où un instrument de l'UE devait favoriser la circulation de décisions prises en violation de la CNUDPH et des droits fondamentaux des adultes handicapés. Il s'agit d'une question récurrente concernant la relation entre la CNUDPH et la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000, qui a été abordée dans l'étude et la déclaration conjointe mentionnées dans les notes de bas de page 14 et 15.

Dans le cadre de la stratégie de consultation, une **réunion informelle en ligne avec les parties prenantes** a été organisée le 29 septembre 2022. En outre, le 27 octobre 2022, la Commission a organisé une **réunion en ligne avec des experts des États membres** afin de fournir des informations sur l'initiative relative à la protection des adultes et de procéder à un premier échange de vues.

Enfin, lors de la réunion des 7 et 8 novembre 2022, le **réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale** (RJE-civil) a été consulté sur son rôle éventuel dans une future initiative.

En résumé, des commentaires globalement positifs ont été recueillis lors de toutes les activités de consultation, traduisant un soutien massif en faveur de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000. De plus, il est ressorti de consultations qu'il était nécessaire, sur le plan pratique, d'adopter des mesures supplémentaires au niveau de l'UE, et que la plupart des parties prenantes y sont favorables.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Une **étude juridique**²⁵ a été réalisée en 2021. Les auteurs de l'étude sont parvenus aux conclusions suivantes: i) d'importantes lacunes et incohérences existent dans la protection transfrontière des adultes vulnérables (règles de compétence, reconnaissance des pouvoirs de représentation, absence de sécurité juridique et problèmes pratiques pour les autorités); ii) la ratification générale de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 dans l'UE permettrait de résoudre directement certains de ces problèmes, tant entre les États membres qu'avec les pays tiers; et iii) un instrument de l'UE renforcerait encore la protection des adultes vulnérables et faciliterait leur vie et le travail des autorités responsables.

Une expertise supplémentaire sur le sujet de la protection transfrontière des adultes a également été recueillie dans le cadre de l'étude accompagnant le rapport d'initiative législative du Parlement européen²⁶ (2016) et du rapport de l'Institut européen du droit²⁷ (2020).

²⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civil-judicial-cooperation-EU-wide-protection-for-vulnerable-adults/public-consultation_fr

²⁵ [Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union, Office des publications de l'Union européenne \(europa.eu\) \(en anglais\)](#)

²⁶ [Protection des adultes vulnérables – Évaluation de la valeur ajoutée européenne](#)

²⁷ [The Protection of Adults in International Situations, rapport de l'Institut européen du droit \(en anglais\).](#)

- **Analyse d'impact**

Une analyse d'impact a été réalisée en 2022 en vue d'explorer les différents moyens d'action possibles au sein de l'UE en vue d'améliorer la protection transfrontière des adultes et d'évaluer les effets.

Étant donné que la présente proposition ne concerne que la ratification par certains États membres de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 et leur adhésion à ladite convention, une explication plus détaillée des conclusions de l'analyse d'impact sera fournie dans la proposition de règlement qui l'accompagne. Il y a lieu de limiter l'analyse actuelle à l'indication des moyens d'action choisis, à savoir un règlement complétant la convention, ainsi que la ratification de la convention et l'adhésion à celle-ci par les États membres qui n'y sont pas encore parties.

Serait ainsi garantie l'application tant au niveau de l'UE qu'entre les États membres et les pays tiers des règles de droit international privé appropriées en ce qui concerne la protection des adultes dans des situations transfrontières. La ratification par tous les États membres devrait en outre encourager davantage de pays tiers à adhérer à la convention.

- **Droits fondamentaux**

L'objectif général de l'action proposée est de protéger les droits fondamentaux des adultes conformément à l'article 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à la CNUDPH.

Dans les situations transfrontières, cela supposerait notamment d'empêcher la dépossession ou le refus d'accès aux biens de l'adulte à l'étranger, de garantir l'accès à la justice et de garantir l'autodétermination et l'autonomie des adultes.

En harmonisant les règles du droit international privé, la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 relie différents systèmes juridiques afin de faciliter, dans le cadre de la convention, le respect des droits des adultes, la protection de leurs intérêts et l'exercice de leur capacité juridique, sans discrimination.

Le préambule de la convention reflète ces valeurs: il y est affirmé que le respect de la dignité et de l'autonomie de l'adulte est primordial. Ces priorités sont également énoncées dans le préambule de la CNUDPH.

En vertu des règles énoncées dans la convention, si une mesure de protection est prise dans un État contractant par une autorité compétente, cette mesure doit continuer à produire ses effets dans un autre État contractant, par exemple en cas de déplacement de l'adulte d'un État contractant à un autre. La convention comprend également des garanties permettant de ne pas reconnaître ou exécuter les mesures si, par exemple, celles-ci ont été prises par une autorité dont la compétence n'était pas fondée sur l'un des motifs prévus par la convention ou n'était pas conforme à celui-ci, ou si la reconnaissance de la mesure est contraire à l'ordre public de l'État requis²⁸. Dans ce contexte, le non-respect des droits fondamentaux de l'adulte concerné par la mesure pourrait justifier un refus de reconnaissance.

²⁸ Voir l'article 22 de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 comportant une liste des motifs pour lesquels une autorité compétente peut refuser, à titre discrétionnaire, la reconnaissance et l'exécution d'une mesure.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition de décision n'a pas d'incidence sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Étant donné que la proposition concerne l'autorisation accordée à certains États membres de l'Union européenne de ratifier la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 ou d'y adhérer, le suivi de sa mise en œuvre vise avant tout le respect par ces États membres des délais impartis pour ratifier la convention ou y adhérer, conformément à la décision du Conseil.

Toutefois, une fois que tous les États membres seront parties à la convention, il est prévu de mener plusieurs actions pour mieux faire connaître celle-ci et en assurer la bonne application. En outre, des positions coordonnées seront adoptées au niveau de l'UE dans le cadre de la préparation des futures commissions spéciales sur l'application de la convention; cela permettra à l'UE de surveiller la mise en œuvre de cet instrument par les États membres.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant des États membres à devenir ou à rester parties, dans l'intérêt de l'Union européenne, à la convention du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 81, paragraphe 2, en liaison avec son article 218, paragraphe 6, point a),

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'avis du Parlement européen¹,

considérant ce qui suit:

- (1) L'Union s'est donné pour objectif de créer, de maintenir et de développer, dans le plein respect des droits fondamentaux, un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel la libre circulation des personnes et l'accès à la justice sont assurés.
- (2) Pour atteindre cet objectif, l'Union a adopté un certain nombre d'actes législatifs dans le domaine de la coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière. L'Union est également partie, en son nom propre ou par l'intermédiaire de ses États membres agissant dans l'intérêt de l'Union, à plusieurs conventions internationales dans ce même domaine.
- (3) Toutefois, il n'existe pas de législation de l'Union en matière de protection transfrontière des adultes qui, en raison d'une altération ou d'une insuffisance de leurs facultés personnelles, ne sont pas en état de pourvoir à leurs intérêts, ou qui peuvent avoir besoin que le soutien dont ils bénéficient dans un État membre dans l'exercice de leur capacité juridique leur soit aussi fourni dans l'ensemble de l'Union.
- (4) Les adultes dans des situations transfrontières peuvent faire face à des difficultés, notamment lorsqu'ils déménagent dans un autre État membre ou lorsqu'ils possèdent des biens ou des actifs dans un autre État membre. Ainsi, des difficultés peuvent surgir lorsque des mesures prises dans un État membre en vue de protéger les adultes doivent être invoquées dans un autre État membre, ou lorsque des pouvoirs de représentation, accordés par des adultes aux personnes devant les représenter au cas où ils ne seraient pas en mesure de pourvoir à leurs intérêts, doivent être ultérieurement invoqués par ces dernières à l'étranger. Ces difficultés peuvent avoir de graves répercussions sur la sécurité juridique dans les opérations transfrontières, sur les droits et le bien-être des adultes et sur le respect de leur dignité. Ces répercussions négatives peuvent notamment affecter les droits fondamentaux des adultes, tels que l'accès à la justice, le droit à l'autodétermination et à l'autonomie, le droit à la propriété et à la libre circulation.

¹ JO C , , p. .

- (5) Des règles uniformes de droit international privé régissant les situations transfrontières sont donc nécessaires pour renforcer la protection des droits fondamentaux des adultes présentant une altération ou une insuffisance de leurs facultés personnelles. Au niveau international, la convention du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes («convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000») énonce de telles règles. La convention prévoit des règles relatives à la compétence, à la loi applicable, à la reconnaissance et à l'exécution des mesures de protection de ces adultes, à la loi applicable en matière de pouvoirs de représentation ainsi que des règles concernant la coopération entre les autorités de ses parties contractantes.
- (6) La convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 dispose que seuls des États souverains peuvent y être parties. L'Union ne peut donc pas conclure cette convention.
- (7) La ratification par tous les États membres de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 et leur adhésion à ladite convention constituent un objectif de longue date de l'Union européenne.
- (8) À ce jour, la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, la France, Chypre, la Lettonie, Malte, l'Autriche, le Portugal et la Finlande sont parties à la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000. L'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Pologne l'ont uniquement signée.
- (9) Le [...], la Commission a présenté une proposition législative de règlement relatif à la compétence, à la loi applicable, à la reconnaissance et à l'exécution des mesures, des actes authentiques et des pouvoirs de représentation ainsi qu'à la coopération en matière civile dans le domaine de la protection des adultes (ci-après la «proposition de règlement»). La proposition prévoit l'application de certaines des règles de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 entre les États membres et établit des règles complémentaires visant à faciliter une coopération encore plus étroite dans ce domaine au sein de l'UE. Les dispositions de la proposition de règlement et de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 se recoupent et sont étroitement liées.
- (10) Il existe dès lors un risque que la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 affecte ou altère la portée de la proposition de règlement. Par conséquent, la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 relève de la compétence exclusive de l'Union conformément à l'article 3, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- (11) Il convient donc que le Conseil autorise les États membres non encore parties à la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 à la ratifier ou à y adhérer, dans l'intérêt de l'Union, dans les conditions énoncées dans la présente décision. Il y a lieu également que le Conseil autorise les États membres parties à la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 à rester parties à celle-ci.
- (12) L'Union et tous ses États membres sont parties à la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CNUDPH).
- (13) En vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la compétence pour adopter des règles de fond et de procédure dans le domaine de la protection des adultes incombe aux États membres. En tant que parties contractantes à la CNUDPH, les États membres doivent veiller à ce que leurs lois

nationales de fond et de procédure relatives au traitement des adultes soient conformes aux obligations en matière de droits de l'homme prévues par la CNUDPH, y compris les mesures de «tutelle» et de «curatelle» et les mesures portant sur l'incapacité visées à l'article 3 de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000.

- (14) Les règles de la convention de la HCCH sur la protection internationale des adultes de 2000 devraient être appliquées conformément aux obligations en matière de droits de l'homme découlant de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.
- (15) Le non-respect de cette obligation devrait également affecter la reconnaissance et l'exécution par les États membres des mesures prises par les pays tiers.
- (16) [Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, l'Irlande ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.] OU
- (17) Conformément à l'article 3 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Irlande a notifié[, par courrier du ...] son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente décision.
- (18) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. Le Conseil autorise les États membres à devenir ou à rester parties à la convention du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes (la «convention»), dans l'intérêt de l'Union, sous réserve des conditions énoncées à l'article 2.
2. Le texte de la convention est joint à la présente décision.

Article 2

La Bulgarie, [l'Irlande], l'Espagne, la Croatie, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, la Hongrie, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie, la Slovaquie et la Suède prennent les mesures nécessaires pour déposer leurs instruments de ratification ou d'adhésion auprès du ministère des affaires étrangères du Royaume des Pays-Bas, agissant en sa qualité de dépositaire de la convention, au plus tard [24 mois après la date d'adoption de la présente décision].

Article 3

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président