

N° 434

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juillet 2008

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
*sur le projet de loi autorisant la **ratification** de la **convention de La Haye du***
13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes,

Par M. André BOYER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrix, André Boyer, Robert Hue, *vice-présidents* ; MM. Jacques Peyrat, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. Christian Cambon, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Penec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, M. André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le numéro :

Sénat : 375 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA CONVENTION	6
II. OBJECTIFS ET CONTENU DE LA CONVENTION	7
CONCLUSION	9
EXAMEN EN COMMISSION	10
PROJET DE LOI	11
ANNEXE 1 - ETUDE D'IMPACT	12
ANNEXE 2 – DÉCLARATIONS FRANÇAISES	15
ANNEXE 3 – LISTE DES PAYS SIGNATAIRES ET DES RATIFICATIONS	16

Mesdames, Messieurs,

La Convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes règle la situation des incapables majeurs, lorsque, comme c'est de plus en plus souvent le cas, ils se trouvent dans une situation où les lois de plusieurs Etats sont susceptibles de s'appliquer. Elle fixe en particulier les compétences respectives de l'Etat de résidence et de l'Etat dont la personne protégée a la nationalité.

Il s'agit d'un texte dense, comportant 59 articles, et centré sur la protection des biens et les questions de compétence juridictionnelle.

*

* *

I. PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA CONVENTION

En 1980, la Conférence de La Haye de droit international privé avait écarté la question de la protection des majeurs lors de l'élaboration du programme de ses travaux. Depuis lors, la durée de la vie humaine n'a cessé de croître avec, comme corollaire, l'augmentation des maladies liées au grand âge. Selon les travaux du Conseil économique et social des Nations unies¹, le nombre des personnes âgées de plus de soixante ans passerait de 673 millions, en 2005, à 2 milliards en 2050. Sur la même période, la proportion de personnes âgées vivant dans les pays en développement devrait augmenter, passant de 64 % à près de 80 % en 2050. Cette évolution sera encore plus marquée dans les pays développés. 20 % de la population ont déjà 60 ans ou plus. Cette proportion devrait atteindre 33 % en 2050.

Corrélativement, le nombre d'adultes âgés atteints de maladies handicapantes croît. Ces maladies ont pour caractéristique principale, par rapport aux maladies mentales traditionnelles, d'être progressives dans le temps. C'est pourquoi différents États, notamment la France, ont entrepris une refonte du droit interne de la protection des majeurs.

Dans ce contexte, le nombre de personnes âgées décidant de passer la dernière partie de leur vie sous un climat plus clément augmente. Les personnes en question disposant généralement d'un patrimoine conséquent, les praticiens du droit, et en particulier les notaires, ont souhaité disposer d'un corpus de règles internationales harmonisées.

L'occasion de faire avancer cette idée a été fournie par la décision, prise en 1993, par la Conférence internationale de La Haye de réviser la Convention du 5 octobre 1961 *concernant la compétence des autorités et la loi applicable en matière de protection des mineurs*. Les problèmes étant voisins, au moins sur le plan technique, il a été demandé aux experts gouvernementaux d'examiner si les solutions qu'ils auraient retenues pour la protection des enfants ne pourraient pas être adoptées, avec les adaptations nécessaires, à la protection des adultes. C'est pourquoi la convention du 13 janvier 2000 suit la structure de la Convention du 19 octobre 1996 et adopte, sur bien des points, les mêmes solutions.

¹ *Perspectives de la population mondiale –La révision de 2006 – Rapport de la division de la population – département des affaires économiques et sociales New York 2007.*

II. OBJECTIFS ET CONTENU DE LA CONVENTION

A l'instar de la convention de 1996, la convention comporte sept chapitres.

Le chapitre premier, (articles 1 à 4) définit l'objet de la Convention et les personnes auxquelles elle s'applique ainsi que des mesures de protection entrant dans son champ.

Le chapitre II, sur la compétence (articles 5 à 12), conserve le principe de la compétence des autorités de l'Etat de la résidence habituelle de l'adulte, mais il attribue, néanmoins, une compétence concurrente, quoique subordonnée aux autorités de l'Etat dont l'adulte est le national. Les autorités de l'Etat de la résidence habituelle de l'adulte pourront ainsi demander, dans l'intérêt de ce dernier, aux autorités d'autres États de prendre des mesures de protection. L'article 9 attribue une compétence concurrente subsidiaire aux autorités de l'Etat dans lequel se trouvent des biens de l'adulte.

Le chapitre III, sur la loi applicable (articles 13 à 21), reprend le principe de la Convention de 1996 selon lequel toute autorité prenant une mesure de protection applique sa loi interne (art. 13). Il détermine également la loi applicable aux pouvoirs de représentation conférés par un adulte pour être exercés lorsqu'il sera hors d'état de pourvoir à ses intérêts (art. 15).

Le chapitre IV (articles 22 à 27) suit de très près le modèle de la Convention de 1996, et fournit une réglementation détaillée de la reconnaissance et de l'exécution, dans un Etat contractant, des mesures de protection prises dans un autre Etat contractant. Il distingue clairement la reconnaissance, l'exequatur ou l'enregistrement aux fins d'exécution et la mise à exécution.

Le chapitre V (articles 28 à 37) institue un mécanisme de coopération entre Etats contractants qui repose, à l'instar de nombreuses autres conventions de la Haye, sur la création, dans chaque Etat contractant, d'une Autorité centrale (art. 28) dont les obligations et les pouvoirs sont définis dans les articles subséquents.

Le chapitre VI (articles 38 à 52) comporte les dispositions générales destinées à faciliter la mise en œuvre et le suivi de la Convention, ainsi qu'à protéger la confidentialité des données et informations rassemblées conformément à celle-ci.

Enfin, le chapitre VII (articles 53 à 59) contient les clauses protocolaires habituelles concernant la signature, l'entrée en vigueur, les adhésions et les dénonciations.

CONCLUSION

Cette convention est destinée à apporter des solutions à des situations complexes du point de vue des libertés individuelles mais aussi patrimoniales. Elle représente un progrès indéniable, non seulement pour les personnes concernées et leurs familles, mais aussi pour les professionnels du droit.

Il est dans l'intérêt de notre pays d'adopter ce texte. Une procédure d'adoption simplifiée en séance publique de ce projet de loi doit être envisagée.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 2 juillet 2008. Elle a adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifiée en séance publique.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification de la convention sur la protection internationale des adultes, faite à La Haye le 13 janvier 2000, signée par la France le 13 juillet 2001 et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 375 (2007-2008)

ANNEXE 1 -

ETUDE D'IMPACT

La Convention de La Haye sur la protection internationale des adultes a été signée par la France le 13 juillet 2001.

Le champ d'application de cette Convention recouvre intégralement la protection des adultes telle que définie en France par la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs: tout majeur atteint d'une altération de ses facultés personnelles peut être sujet d'une protection, tant de sa personne que de ses biens.

La Convention fixe, dans les situations à caractère international, des règles de conflit de compétence et de conflit de lois, des règles de reconnaissance et d'exécution des mesures de protection, ainsi que de coopération entre les autorités compétentes des Etats parties.

La compétence des autorités de la résidence habituelle est posée comme principe, rejoignant celui de la compétence territoriale du juge des tutelles français (le projet de décret de procédure pris en application de la loi du 5 mars 2007 s'aligne totalement sur la rédaction de la convention).

Les exceptions prévues à ce principe sont suffisamment souples et laissées à l'appréciation des autorités compétentes pour être compatibles avec les règles internes, et ce, d'autant plus, que la réforme du 5 mars 2007, a ouvert la possibilité pour le juge de ne pas maintenir une personne installée à l'étranger sous un régime de protection français si l'éloignement ne permet pas le suivi et le contrôle de la mesure prise.

Concernant la loi applicable, la convention retient par principe que l'Etat qui a compétence pour prendre une mesure le fait en appliquant sa propre loi, à moins cependant qu'il ne lui paraisse préférable, pour les besoins de 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.

Ce principe modifie la règle française de conflit de loi issue de l'article 3 de notre code civil en imposant, sauf exception, l'application de la loi de l'Etat de résidence plutôt que la loi nationale de la personne à protéger. Ainsi, comme la plupart des traités internationaux en matière de statut personnel, cette convention privilégie le rattachement à la loi de la résidence habituelle dans le but d'appliquer à la personne la loi la plus proche.

Ce principe n'est cependant pas retenu pour le mandat d'inaptitude. Cet acte juridique qui permet d'organiser à l'avance sa protection et qui correspond en France au nouveau mandat de protection future, est régi par la loi de l'Etat où l'adulte résidait lorsqu'il l'a établi, sauf si ce dernier a fait le choix d'une autre loi.

S'agissant des dispositions de l'article 25 qui, en matière d'exequatur des décisions, renvoient aux procédures nationales tout en prévoyant la mise en place d'un processus simple et rapide, il apparaît que la procédure de droit commun, telle que prévue à l'article L 311-11 du code de l'organisation judiciaire (ancien), répond à cette exigence.

D'autre part, les dispositions de la convention en matière de coopération administrative (article 28 à 37) prévoient des interventions de notre autorité centrale qu'elle n'a pas, en pratique, la possibilité de réaliser directement; néanmoins, en relayant les demandes en direction des autorités publiques ou des organismes aptes à le faire, elle peut agir indirectement, ce qui satisfait aux dispositions de la convention - d'ailleurs pour l'essentiel facultatives en cette matière. En toute hypothèse, d'éventuelles mesures de renforcement des moyens en vue de faciliter les interventions directes de l'autorité centrale pourraient être prises sans que des mesures d'ordre législatif soient pour cela nécessaires.

* * *

Au vu de cette analyse, aucune disposition législative ou réglementaire ne semble devoir être envisagée.

Par ailleurs il convient de relever que la France envisage d'effectuer un certain nombre de déclarations, comme le permet, ou l'impose, la Convention :

Ainsi, la convention requiert, de manière obligatoire, la désignation d'une autorité centrale (article 28 § 1), les articles 32 § 2, 38 § 3 et 42 prévoyant trois autres possibilités de déclarations, celles-ci étant facultatives.

Les déclarations dont il conviendrait d'assortir le dépôt de l'instrument français de ratification sont les suivantes:

- Au titre de l'article 28 § 1 (désignation de l'autorité centrale, à faire au Bureau permanent de la conférence de la Haye de droit international privé):

L'autorité centrale française pour cette convention sera :

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 de l'article 32 § 2 (déclaration à faire au depositaire de la Convention)

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 d'un adulte, en vue de leur communication selon l'article 32 § 1, ne pourront être acheminées **que par l'intermédiaire de l'autorité centrale française.**

- Au titre de l'article 38 § 3: **Aucune déclaration.**

Justification:

Il n'est pas envisagé en l'état d'habiliter une autorité française, ayant pris une mesure de protection ou confirmé un pouvoir de représentation, à délivrer à la personne à qui est confiée la protection de la personne ou des biens de l'adulte de certificat indiquant sa qualité et les pouvoirs qui lui sont conférés, selon ce que prévoit facultativement l'article 38 § 1.

De ce fait, il n'y a pas lieu d'effectuer la déclaration envisagée au § 3 de ce même article.

- Au titre de l'article 42 (déclaration à communiquer au Bureau permanent de la Conférence de La Haye de droit international privé)

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 (article 8) ou,
- dans le ressort duquel est situé l'établissement où le placement est envisagé (article 33)

Par ailleurs, la convention prévoit une seule possibilité de réserve, qui est d'ordre linguistique (article 51 § 2) : **Nous ne souhaitons pas user de cette faculté.**

ANNEXE 2 –

DÉCLARATIONS FRANÇAISES

- La France déclare, au titre du paragraphe 1 de l'article 28, que 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.
- La France déclare, au titre du paragraphe 2 de l'article 32, que 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 d'un adulte, en vue de leur communication selon l'article 32 § 1, ne pourront être acheminées que par l'intermédiaire de l'autorité centrale française.
- La France déclare, au titre de l'article 42, que 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 demandes prévues 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.

ANNEXE 3 –

LISTE DES PAYS SIGNATAIRES ET DES RATIFICATIONS

Participant	Signature	Ratification, Adhésion (a)
Allemagne	22 décembre 2003	3 avril 2007
France	13 juillet 2001	
Pays-Bas	13 janvier 2000	
Royaume-Uni	1er avril 2003	5 novembre 2003